Politique étrangère au service des Canadiens

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, K1A OS9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/1F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE PREMIER —POURQUOI REVOIR NOTRE POLITIQUE ÉTRANGÈRE? 5
L'internationalisme des Canadiens 5
Le monde évolue 6
Le Canada évolue 7
De notre rôle et de notre influence 8
De la nature de la politique étrangère 8

CHAPITRE II—OBJECTIFS NATIONAUX 10
Les grands objectifs nationaux 10
A la poursuite de ces objectifs 11

CHAPITRE III—LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE 13
Le cadre 14
Les orientations 14
Convergences 16
Nœuds gordiens 17
Les critères d'un choix politique 18

CHAPITRE IV—PERSPECTIVE DES ANNÉES 70 20
Des rapports de puissance et des conflits 21
De l'influence des États-Unis sur l'économie canadienne 23
De l'inégalité entre nations riches et nations pauvres 25
Des progrès technologiques et des problèmes du milieu 26
Du malaise social 28
De la conduite de la politique étrangère 28
Des défis qui se posent à nous 29

CHAPITRE V—PROSPECTIVE POLITIQUE 31
Plans d'action politique 31
Une politique qui se fait 33
Croissance économique 35
Justice sociale 36
Qualité de la vie 36
Paix et sécurité 37
Souveraineté et indépendance 39
Organisation pour les années 70 40

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

Chapitre premier

POURQUOI REVOIR NOTRE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale le Canada se retrouvait à la pointe d'un effort international pour rebâtir, sur les décombres idéologiques des années 30, un ordre mondial rationnel. Il espérait alors que sa sécurité et son bien-être seraient assurés par une forte organisation internationale qui jetterait les bases de la paix et du progrès humain à partir des Nations Unies.

Mais la guerre froide ralentit bientôt cet effort collectif et il fallut chercher d'autres voies vers l'ordre mondial. La menace d'attaques communistes,—d'abord dans une Europe occidentale dévastée, puis en Corée et en Indochine—, obligea à créer l'OTAN, puis NORAD et d'autres organisations de sécurité collective. Ces opérations de maintien de la paix et celles qui suivirent reposaient sur une coopération internationale plus ou moins étendue, qui assurait, par ailleurs, le fonctionnement d'un ensemble important d'organismes établis à des fins commerciales, financières, sociales et de développement.

La politique étrangère du Canada à cette époque se fondait sur sa participation aux organisations multilatérales. Son rôle, son influence et sa voix dans le monde s'exprimaient au sein des agences intergouvernementales. D'ailleurs, cette politique tenait compte des principales caractéristiques de l'époque d'après-guerre: la corrélation des événements et l'interdépendance des peuples.

L'internationalisme des Canadiens

Durant les décennies qui ont suivi la guerre, le Canada et les Canadiens ont acquis un certain goût et une certaine pratique de l'activité internationale sous toutes ses formes. Les Canadiens étaient fiers de l'habileté

dont faisaient preuve ceux qui dirigeaient leur politique, ceux qui, militaires ou civils, étaient occupés à maintenir la paix, et ceux qui négociaient des accords commerciaux ou autres à l'étranger. Le Canada a acquis une réputation internationale du fait de sa situation privilégiée, des chances qui s'offraient à lui, un des rares pays développés auxquels la Seconde Guerre mondiale, loin de les ravager, avait permis de se renforcer militairement, politiquement et économiquement. Cette situation allait évidemment changer, avec la reconstruction des grands pays alliés ou ex-ennemis, et modifier son influence sur l'équilibre politique du monde. En attendant, les Canadiens avaient abandonné l'isolationnisme des années 30 et s'étaient aperçus que le Canada pouvait jouer un rôle tout particulier dans un monde nouveau et intéressant pour eux. Les Canadiens commencèrent à s'intéresser aux organisations internationales et à y collaborer activement. Des techniciens, des professeurs et des administrateurs de plus en plus nombreux se répandirent à travers les régions défavorisées du monde, tandis que l'on accueillait des maîtres, des étudiants et des stagiaires étrangers dans les institutions d'enseignement du Canada. Enfin, les Canadiens se sont promenés un peu partout à la recherche d'affaires à conclure, de services à rendre ou tout simplement de divertissements à prendre. La décolonisation et l'accession à l'indépendance de nombreux jeunes États ont ouvert de nouveaux horizons aux groupements religieux, aux sociétés de bienfaisance, aux universités et aux associations humanitaires en général.

Cette activité multiforme des Canadiens manifeste et stimule en même temps le profond désir de notre peuple d'apporter sa propre contribution à l'enrichissement de l'humanité. La pression exercée sur les gouvernements successifs pour qu'ils participent plus vigoureusement à des activités internationales, comme le maintien de la paix, l'aide au développement et les échanges culturels, en témoigne aussi. Cette volonté d'agir semble présente dans tout le pays. Ce que le Canada veut faire dans le monde doit être considéré à la lumière de ces aspirations, de ces besoins et de ces volontés qu'expriment les Canadiens; mais il faut aussi voir ce qui, à un moment donné, est possible.

Le monde évolue

Dès le début de cette revue on s'aperçut que certains dogmes de l'après-guerre résistaient mal à l'évolution du monde:

—Des institutions internationales qui avaient été au centre des politiques canadiennes sont maintenant paralysées par leurs conflits internes et l'on doute de leur utilité dans le nouveau contexte international.

—Les puissances mondiales ne se rangent plus aussi aisément dans ces deux camps idéologiques qui ont déterminé la stratégie politique et militaire d'après-guerre.

—Dans l'euphorie d'une paix nouvelle, on se disait qu'on viendrait éventuellement à bout des difficiles problèmes humains du Tiers Monde. Mais ces problèmes sont devenus brûlants, et le Tiers Monde réclame avec force une action internationale pour l'aider à se développer et pour mettre fin à l'inégalité raciale.

—La science et la technique fournissent tout un arsenal d'armes formidables; l'industrie entre dans l'ère des ordinateurs, des communications instantanées et des voyages interplanétaires. Ces merveilleuses inventions font éclater les structures politiques, économiques et sociales périmées qui doivent en absorber le choc.

—Le monde s'agite. L'incivisme et la violence caractérisent les affrontements politiques. Les valeurs établies des sociétés sont remises en question, en Amérique du Nord peut-être plus qu'ailleurs.

Le Canada évolue

Dans les années 60 le Canada est lui-même entré dans une période troublée. La surchauffe économique, les différences et les disparités régionales, les répercussions de la révolution tranquille du Québec, ont tendu la fibre nationale. Les Canadiens ont commencé à s'interroger sur eux-mêmes et sur le monde qui les entoure.

Certains Canadiens se sont posé des questions et ont émis des doutes sur la politique étrangère du pays face à l'évolution du monde dont nous venons de parler. On tend à s'insurger de plus en plus, surtout depuis la guerre du Vietnam, à l'idée de vivre dans l'ombre des États-Unis et de leur politique étrangère, de dépendre économiquement de la prospérité américaine et de subir l'influence envahissante de cette forte et vigoureuse société dans sa vie de tous les jours.

Pendant ce temps, les mésaventures des Nations Unies au Congo et de la Commission internationale au Vietnam, enfin, l'effondrement de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU) en 1967, menaçaient de reléguer aux oubliettes le rôle du «Canada, puissance moyenne». De son côté, l'Europe occidentale renaissait de ses cendres et travaillait à sa propre intégration. Cette mutation distendait les liens transatlantiques et, si l'on y ajoutait les effets de l'évolution du monde communiste, c'était la participation du Canada à l'OTAN qui s'en trouvait remise en question. Ici même,

le renouveau canadien-français influençait directement nos relations avec les pays francophones et remettait lui aussi en question les bases de la politique étrangère du Canada.

Cette politique n'est pas restée immuable depuis la guerre; elle s'est ajustée à l'évolution de la situation mondiale et aux nouveaux intérêts du Canada. Elle a été efficace en son temps. Mais on ne peut prolonger indéfiniment une politique d'ajustements pragmatiques. Vient le temps du renouveau: en 1968 le Gouvernement a décidé que, pour la politique étrangère du Canada, ce temps était venu.

De notre rôle et de notre influence

Dans le passé on critiquait souvent la politique étrangère du Canada au nom de notre rôle et de notre influence, en négligeant de parler de nos objectifs et de nos intérêts politiques. Il est déjà téméraire d'oser prévoir et prédire quel sera le rôle du Canada dans un monde en évolution constante. Il est plus téméraire encore et même présomptueux de fonder une politique étrangère sur un rôle, celui d'homme-à-tout-faire international, qu'on assignerait d'office au Canada. Cette attitude implique d'ailleurs qu'on préfère la réaction à l'action directe dans les affaires mondiales; elle ne répond donc pas aux nécessités de l'heure, ni à l'idée que se fait le Gouvernement de la politique étrangère.

Il n'existe pas de rôle naturel et immuable, ni d'influence permanente du Canada dans le monde d'aujourd'hui. Son rôle et son influence doivent être le résultat d'une action politique axée sur des objectifs précis. Certes ce ne sont pas des avantages à négliger en matière de relations internationales, mais on ne peut en faire le but de sa politique. La popularité et la considération ne sont pas des fins en soi; elles reflètent le succès d'une politique, elles ne la créent pas.

De la nature de la politique étrangère

Depuis qu'il a entrepris cette revue, le Gouvernement a été sans cesse conscient de la nécessité—et de son devoir—de choisir avec soin les grands objectifs, les grandes orientations et les grandes priorités qui doivent présider à la défense des intérêts nationaux et à l'illustration des valeurs nationales, dans un monde où les mutations rapides et parfois brutales sont la règle et non l'exception. Comme tous les États, le Canada doit agir à partir de ses objectifs et de ses intérêts tels que lui-même les conçoit. L'action à l'étranger doit émaner directement des politiques nationales établies

au Canada et servir les mêmes fins. Les relations diplomatiques sont établies et multipliées pour bien des raisons : par exemple, l'expansion commerciale, la sécurité collective, les échanges culturels, la coopération au développement, les échanges scientifiques et techniques. Il faut donc réévaluer périodiquement leur utilité en fonction des objectifs du Canada. Ceux-ci peuvent varier suivant l'évolution du pays et celle du monde. La politique étrangère est donc essentiellement le résultat de l'évaluation par le Gouvernement des objectifs et des intérêts nationaux et leur réalisation dans le milieu international. Elle est le prolongement de la politique nationale à l'étranger.

Chapitre II

OBJECTIFS NATIONAUX

La préoccupation essentielle de tout Gouvernement canadien est d'assurer, pour l'immédiat comme pour l'avenir, le progrès constant du bien-être politique, économique et social de tous les Canadiens. Cette affirmation implique que, pour la majorité des Canadiens, leur «bien-être politique» ne peut être assuré que si le Canada demeure un État indépendant, démocratique et souverain. Certains Canadiens pourraient répondre que le Canada atteindrait sans doute à un plus haut niveau de vie s'il abandonnait son indépendance et sa souveraineté pour s'annexer aux États-Unis. D'autres pourraient prétendre que les Canadiens jouiraient d'une plus grande liberté d'action politique et économique et subiraient moins de contraintes, s'ils consentaient à une baisse de leur niveau de vie. Mais la majorité semble avoir pour principal objectif d'atteindre le plus haut niveau de prospérité compatible avec le maintien de l'indépendance politique. Dans le contexte d'interdépendance économique qui est le nôtre, cette définition de notre objectif national semble éminemment logique et raisonnable.

Les grands objectifs nationaux

Dans l'élaboration des politiques qu'il entend mettre au service des intérêts du pays, le Gouvernement s'est fixé de grands objectifs nationaux. Quels que soient les termes qu'on emploie pour les définir, on y trouvera trois idées maîtresses:

—que le Canada maintiendra en toute sécurité son indépendance politique;

—que le Canada et tous les Canadiens jouiront d'une prospérité générale et croissante;

—que tous les Canadiens trouveront dans leur vie et dans leurs rapports avec les autres peuples des valeurs à conserver et à enrichir.

Ces idées répondent aux grandes préoccupations des Canadiens et du Canada d'aujourd'hui: la souveraineté, l'unité et la sécurité nationales; le fédéralisme, les libertés individuelles et la démocratie parlementaire; la personnalité nationale, le bilinguisme et l'expression pluriculturelle; la croissance économique, la stabilité financière et un développement régional équilibré; le progrès technologique, le progrès social et l'assainissement du milieu; l'humanisme et le souci humanitaire.

A la poursuite de ces objectifs

Une grande partie de l'activité internationale du Canada visera à provoquer les situations, les évolutions et les rapports les plus favorables à la poursuite des objectifs nationaux et des valeurs nationales. Aussi longtemps que l'État national formera la base de la structure internationale, le Gouvernement poursuivra ses objectifs essentiellement par le moyen de ses relations avec les gouvernements étrangers. La poursuite des intérêts nationaux du Canada peut avoir lieu dans un climat de concurrence et même de conflit avec les intérêts d'autres pays. Le Canada doit chercher à obtenir les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire celles qui permettront aux intérêts qu'il poursuit de se réaliser, aux valeurs qu'il défend d'être maintenues, et aux objectifs nationaux qu'il vise d'être atteints.

En fait, le Canada a moins de motifs que la plupart des autres pays de craindre que ses intérêts n'entrent en conflit avec ceux de la communauté internationale. La plupart de ses politiques visent aux mêmes buts que se fixe la communauté internationale et ne risquent guère d'indisposer l'opinion canadienne. La paix dans tous ses aspects, le progrès économique et social, l'assainissement du milieu, le développement du droit et des institutions internationales: autant d'objectifs internationaux qui tombent dans cette catégorie. D'autres objectifs extérieurs visés par le Canada sont directement liés à ses problèmes intérieurs: les surplus agricoles, la gestion de l'énergie, la conservation de ses richesses naturelles. Or, ces objectifs sont souvent atteints par le moyen d'accords internationaux qui profitent à la communauté mondiale: accords sur les céréales, accords sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, accords sur les pêcheries. Il se trouve donc que la poursuite de ses intérêts nationaux permet souvent au Canada de participer à une coopération internationale que souhaitent tous les Canadiens.

La politique étrangère du Canada, comme toute politique nationale, doit correspondre aux intérêts et aux grands objectifs nationaux pour être valable et bien étoffée. On ne définit pas ses objectifs dans le vide mais on doit tenir compte du contexte auquel ils s'intègrent, ce qui revient à prévoir sensément ce que l'avenir nous réserve. Il incombe au Gouvernement de s'assurer que ces orientations et ces convergences sont constamment mises à jour, et dans leur juste perspective. Il n'est pas de domaine où ce processus de décision politique soit plus malaisé qu'en politique étrangère.

Chapitre III

LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE

Le monde ne reste pas immobile tandis que le Canada formule sa politique et la met en marche. La situation internationale évolue rapidement et quelquefois brutalement d'une journée à l'autre. Dans la même semaine, un assassinat à Chypre, un changement de politique tarifaire ailleurs, un coup d'état au Cambodge, une rencontre au sommet entre deux chefs de gouvernement allemands, un conflit à Niamey: autant d'événements simultanés dont plusieurs peuvent avoir des répercussions sur les intérêts du Canada.

La même chose arrive à l'intérieur du pays. Un pétrolier qui s'échoue dans les eaux territoriales du Canada met en péril l'équilibre biologique, et repose une fois de plus le problème du contrôle de la pollution maritime dans ses aspects juridiques et techniques. Les surplus de blé de l'Ouest canadien soulèvent des problèmes intérieurs et, à l'extérieur, rappellent la nécessité d'organiser une concertation internationale efficace des politiques de production et de commercialisation. Un procès à Montréal nous fait soupçonner de racisme dans un pays ami et les troubles qu'il provoque inquiètent à leur tour les Canadiens qui font affaires ou qui vivent dans ce pays.

Les données du jeu à l'intérieur et à l'extérieur varient constamment et de nouvelles combinaisons sont sans cesse recréées; ces changements surviennent parfois à l'improviste sous forme de menaces ou de défis, de chances ou encore de contraintes, qui ont leurs effets dans la poursuite des grands objectifs nationaux du Canada. Les politiques nationales sont influencées par ces facteurs à l'intérieur comme au dehors. Tout l'art consiste à les appréhender nettement et à en tenir compte.

Le problème consiste essentiellement à saisir au vol une série d'événements et à les rassembler en un tableau clair et complet. Cette image globale doit rester fixe, juste assez longtemps pour que l'on découvre la

perspective exacte qui permettra au Gouvernement d'agir en conséquence, de façon décisive et efficace. Ce tableau se compose d'éléments d'information divers recueillis à de nombreuses sources, publiques ou officielles, et constamment filtrées et analysées. Pour en avoir une juste perspective, il faut donc situer tous les éléments d'un problème politique donné dans un cadre conceptuel qui indique les principales tendances de la politique intérieure et extérieure du pays.

Le cadre

En principe la politique nationale du Canada dans son ensemble cherche à:

1. —stimuler sa croissance économique;
2. —préserver sa souveraineté et son indépendance;
3. —travailler à la paix et à la sécurité;
4. —y promouvoir la justice sociale;
5. —y enrichir la qualité de la vie;
6. —maintenir l'harmonie du milieu naturel.

Ces six grandes orientations de la politique nationale constituent aussi le cadre général de la politique étrangère, illustrant ainsi le fait que celle-ci est le prolongement à l'extérieur de la politique nationale. La tendance de cette politique étrangère à un moment donné sera déterminée par l'importance relative que le Gouvernement attribue à ces six orientations politiques générales. Elle sera influencée par les contraintes de la conjoncture à l'intérieur et à l'extérieur, et par les ressources dont disposera alors le Gouvernement.

Les orientations

Les principaux éléments de la politique étrangère du Canada sont énumérés dans la description suivante des six orientations politiques:

1. —*Stimuler sa croissance économique*, c'est d'abord développer l'économie du pays et chercher à lui assurer une croissance soutenue et équilibrée. Cette orientation s'applique à tout un éventail d'objectifs à l'étranger, de nature économique, commerciale et financière: encouragement à l'exportation; gestion des richesses naturelles et des sources d'énergie; conclusion d'accords commerciaux et tarifaires; prêts et investissements; stabilité et convertibilité de la monnaie; développement des trans-

ports, des communications et de la technologie; immigration de main-d'œuvre et acquisition de compétence; tourisme. Cela implique une coopération plus ou moins étendue avec un ensemble d'institutions internationales,—Fonds monétaire international (FMI), Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Groupe des Dix, et autres—, dont dépendent la stabilité et la prospérité économiques du monde.

2. —*Préserver sa souveraineté et son indépendance*, c'est d'abord préserver l'intégrité territoriale du Canada, ses pouvoirs constitutionnels, sa personnalité nationale et sa liberté d'action. La souveraineté et l'indépendance sont en danger quand des pêcheurs étrangers entrent illégalement à l'intérieur des eaux territoriales, ou quand la constitution canadienne n'est pas respectée par d'autres gouvernements. Elles peuvent aussi être affectées par des influences économiques et sociales externes (surtout en provenance des États-Unis) ou encore par des accords internationaux, comme lorsque le Canada collabore, dans son propre intérêt, au commerce (GATT) ou avec les institutions financières internationales (FMI). Il est parfois nécessaire de réaffirmer sa souveraineté, surtout en cas de conflits territoriaux ou de malentendus; il l'est toujours de la confirmer en insistant sur l'observance des lois et règlements du Canada et en employant les moyens nécessaires pour surveiller et contrôler les infractions. La souveraineté est nécessaire à la protection des intérêts nationaux vitaux et à la poursuite des objectifs du pays.

3. —*Travailler à la paix et à la sécurité*, signifie prévenir la guerre ou au moins la contrôler. Cela implique la définition du rôle que le Canada doit jouer dans le maintien de la paix, l'organisation de sa défense, le contrôle des armements, les opérations de maintien de la paix, la détente, le droit international, le resserrement des liens bilatéraux. En somme, les politiques de paix et de sécurité sont destinées à prévenir, limiter ou contrôler la violence dans les relations internationales, tout en permettant les évolutions pacifiques.

4. —*Promouvoir la justice sociale*, c'est poursuivre certaines politiques de nature économique, sociale ou politique sur la scène internationale et d'abord au sein des groupements internationaux comme les Nations Unies, le Commonwealth, la Francophonie. Dans le monde d'aujourd'hui cela veut dire qu'on aborde deux pro-

blèmes internationaux majeurs: les conflits raciaux et l'assistance au développement. C'est aussi collaborer à l'effort international pour développer les droits, les normes et les codes de bonne conduite internationaux et pour rendre efficace le travail de toute une série d'organisations internationales: le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Agence internationale de développement (AID), le Comité d'aide au développement (CAD), par exemple.

5. —*Enrichir la qualité de la vie*, c'est ajouter une autre dimension aux politiques de croissance économique et de réformes sociales pour qu'elles contribuent à l'enrichissement humain de la vie de tous les Canadiens. Plusieurs de ces politiques s'appliquent d'abord à l'intérieur mais elles se prolongent à l'étranger par le moyen d'échanges culturels, technologiques et scientifiques, qui font partie de la politique étrangère, mais procurent en retour aux Canadiens un enrichissement et une chance d'exprimer la personnalité bilingue et pluriculturelle du Canada. Cet enrichissement tient en bonne partie à la satisfaction de voir le Canada participer à l'amélioration de la condition humaine.

6. —*Maintenir l'harmonie du milieu naturel*, c'est aussi contribuer à la qualité de la vie et à des politiques préventives d'assainissement du milieu naturel et d'usage raisonné des richesses naturelles du pays. Citons les politiques de gestion rationnelle des richesses naturelles et de l'énergie au Canada; d'encouragement à la coopération scientifique et à la recherche sur les problèmes du milieu et de la société modernes; de participation à la réglementation internationale contre la pollution; enfin, les politiques qui permettent aux Canadiens d'accéder aux sources étrangères de renseignements en matière scientifique et technologique.

Convergences

Ce cadre conceptuel sert particulièrement à illustrer les réseaux de relations qui forment la trame de la politique étrangère du Canada. Mentionnons par exemple:

—La convergence d'éléments internes et externes qui concourent au même objectif national. Ainsi, l'utilisation de l'énergie et des richesses naturelles au Canada est liée aux accords internationaux qui en régissent l'exportation, et ces deux éléments contribuent à la croissance économique;

—la convergence des grands objectifs nationaux et des objectifs qui servent à les atteindre. L'unité nationale est ainsi reliée à l'expression à l'étranger du bilinguisme et du caractère pluriculturel du Canada;

—la convergence des deux activités reliées à la poursuite de séries d'objectifs différents: les programmes d'information et d'échanges culturels servent ainsi à la promotion du commerce;

—les réseaux des liens entre les six grandes orientations de la politique: l'assainissement du milieu naturel contribue ainsi à rehausser la qualité de la vie et les deux ensemble concourent à la croissance économique, qui à son tour permet d'établir la justice sociale.

Nœuds gordiens

Gouverner c'est choisir: la plupart des décisions politiques, et en tout cas les plus importantes, exigent des choix difficiles auxquels on n'arrive que par l'évaluation sérieuse des intérêts, des avantages et des autres facteurs divers qui entrent en jeu. Comme dans beaucoup de domaines de l'activité humaine, il faut savoir composer. C'est ainsi que:

—Des politiques qui cherchent à accroître le revenu national par la croissance économique peuvent avoir des retombées d'un effet délétère sur le milieu naturel, en augmentant les risques de pollution ou en épuisant trop vite ses richesses. D'autres pourront créer des injustices sociales,—du fait de l'inflation par exemple—, et rabaisser la qualité de l'existence que mènent bien des Canadiens;

—la recherche de la justice sociale pour les nations en voie de développement, par le moyen de politiques commerciales qui leur offrent des concessions ou des préférences, peut amener le Gouvernement à restreindre le marché intérieur de certaines industries canadiennes, ou encore à suivre des politiques qui limitent ou changent l'orientation de la production;

—de même, si l'accroissement des programmes d'assistance au développement international exige d'augmenter les ressources que le Gouvernement y consacre, la conséquence peut bien en être de réduire les ressources attribuées à d'autres activités du Gouvernement, comme l'extension des programmes sociaux au Canada et la lutte contre la pollution;

—la réduction des dépenses militaires peut avoir des effets difficiles à calculer sur la capacité du Canada d'assurer sa propre sécurité, de préserver sa souveraineté et son indépendance et de contribuer utilement au maintien de la paix, quoique les ressources ainsi libérées puissent être affectées à d'autres activités;

—les choix les plus difficiles que l'avenir nous réserve viendront peut-être de la volonté d'assainir et de préserver l'harmonie du milieu naturel. Ces politiques seraient sans doute essentielles pour rehausser la qualité de la vie et peut-être pour assurer notre survie, mais elles pourraient bien entraîner la réduction de la croissance économique et de la liberté d'entreprise, en exigeant un lourd tribut de ressources publiques et privées.

Les critères d'un choix politique

Comment donc en arrive-t-on à se décider?

—*Premièrement:* Le Gouvernement pourrait décider d'office qu'il veut mettre l'accent sur des orientations politiques précises comme la paix, ou l'indépendance, ou la qualité de la vie, dans le but de donner de lui-même une certaine image à l'intérieur et à l'étranger. Ce choix ne serait pas établi sur une étude prospective et le Gouvernement ne se demanderait pas si le choix va dans le sens des grands objectifs nationaux. Établie sur une philosophie politique sans lien avec la réalité, cette politique idéale risquerait de tourner à vide.

—*Deuxièmement:* Le Gouvernement pourrait restreindre les visées de sa politique aux seuls besoins essentiels du pays que détermine la prospective. Il suffirait alors de choisir quelles orientations conduiraient à ces grands objectifs dans les situations prévues. Le résultat de cette attitude est une politique qui se contente de réagir aux événements, et, le plus souvent, à ceux qui constituent une menace pour les intérêts du pays. Si ce critère devait régir la politique, il en limiterait les choix, car les prévisions souligneraient ses contraintes bien plus que ses chances, freinant ainsi l'initiative et la liberté d'action du Gouvernement.

—*Troisièmement:* A partir d'une prospective et surtout de ses éléments de contrainte, le Gouvernement appuierait avec les ressources disponibles l'activité à laquelle le Canada est le plus efficace à l'étranger. Il suivrait alors les orientations qui guident cette activité.

En pratique, il faudra souvent grouper ces critères suivant des formules diverses selon les circonstances. Dans certaines situations précises, cette procédure permettra d'en arriver à un jugement mieux équilibré. Néanmoins, le Gouvernement considère que ces trois critères sont des hypothèses à évaluer et c'est la troisième qu'il a retenue pour régir son choix de politiques. Cette préférence vient de la constatation que la prospective dans le domaine des affaires extérieures est utilisable surtout à brève échéance. La prospective sera donc de plus grande utilité pour l'établissement de programmes à court terme, que pour la définition des grands traits de la politique. Le Gouvernement est aussi convaincu qu'à l'avenir, l'action internationale la plus efficace pour le Canada sera celle qui fera un usage judicieux des talents, de la compétence, des connaissances et de l'expérience des Canadiens en certains domaines où ils excellent ou veulent exceller: l'agriculture, l'énergie atomique, les communications, le commerce, l'aide au développement, les relevés géologiques, l'hydroélectricité, la fabrication d'avions légers, le maintien de la paix, le contrôle de la pollution, pour citer quelques exemples. Ceci souligne la volonté du Gouvernement d'utiliser de la manière la plus efficace les ressources dont le Canada dispose, en argent, en hommes, en idées et en compétence, pour que l'influence du Canada, dans les relations internationales, et dans les affaires mondiales, en général, soit proportionnée à la contribution distinctive qu'il veut apporter au monde.

La politique étrangère peut se déterminer,—et elle se détermine en effet—,surtout à partir des jugements que porte le Gouvernement sur une situation donnée; mais elle se détermine aussi à partir des perspectives d'action qu'une situation donnée ouvre au Canada: principalement les chances qu'elle offre et les contraintes qu'elle impose. Enfin, elle est aussi influencée par la situation intérieure, les pressions qui s'exercent sur le Gouvernement et les ressources dont celui-ci peut faire usage.

Chapitre IV

PERSPECTIVE DES ANNÉES 70

Toutes les décisions du Gouvernement en matière politique dépendent dans une certaine mesure de ses prévisions sur les événements et les situations qui peuvent se produire dans l'avenir immédiat ou lointain. La prospective dans un champ aussi vaste et divers que celui des affaires étrangères est naturellement difficile, complexe et incertaine. Sur la scène internationale, les variables politiques ont des effets tour à tour disproportionnés, multipliés, divers et souvent prolongés. On risque grandement de se tromper et d'avoir la vue courte, à une époque où les événements se bousculent et où le progrès technologique s'accélère—bien que celui-ci soit lui-même utilisable en prospective. Les prévisions en politique étrangère seront donc nécessairement d'ordre général, car elles sont établies sur des renseignements et des analyses d'événements internationaux sujets à correction et à changement, et susceptibles d'interprétations diverses.

Ceci complique la tâche au gouvernement désireux de fixer ses objectifs et d'établir une priorité entre des politiques, pour faire face aux événements avant que ceux-ci n'atteignent le point critique. Pour le Gouvernement canadien, il faut en plus évaluer ses besoins politiques dans le cadre de deux réalités primordiales, essentielles à sa survie:

—A l'intérieur, il y a le problème complexe de la sauvegarde de l'unité nationale. C'est un problème de nature politique, économique et sociale qui n'affecte pas seulement une province, une région ou un groupe; il a des implications constitutionnelles, financières et culturelles. Quoique plusieurs fois il ait eu des répercussions au dehors et un effet important sur les affaires étrangères du Canada, il s'agit essentiellement d'un problème que les Canadiens doivent résoudre eux-mêmes et chez eux.

—à l'extérieur, il y a le problème complexe de mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis. Le fait de vivre côte à côte sur des milliers de milles d'espace terrestre, maritime et aérien, a des répercussions politiques, économiques et sociales évidentes sur nos relations bilatérales. A quoi il faut ajouter un réseau complexe, d'ailleurs souvent exagéré mais en tout cas très vaste, d'intérêts qui sur la scène internationale rapprochent et opposent tour à tour le Canada et les États-Unis. Il n'est sûrement pas exagéré d'affirmer que les relations du Canada partout dans le monde touchent à celles de son puissant voisin; le Canada y trouve son avantage, mais aussi des inconvénients.

Les nombreux dilemmes des relations canado-américaines s'ajoutent aux problèmes aussi considérables de l'unité nationale, qu'ils rejoignent d'ailleurs en plusieurs points, pour constituer une problématique politique multidimensionnelle propre au Canada et que bien peu d'autres pays ont eu à affronter d'une façon aussi directe. Cette problématique soulève plusieurs questions fondamentales comme les suivantes:

—Quelles sont les conséquences du partage du continent nord-américain avec un super-État?

—Quel type de politique le Canada doit-il poursuivre pour préserver sa souveraineté et son indépendance ainsi que sa personnalité nationale?

—Quelles politiques permettront de renforcer l'économie canadienne sans attenter à son indépendance politique?

—Comment la politique étrangère du pays peut-elle refléter fidèlement la diversité et la spécificité qui caractérisent le peuple canadien?

Ces problèmes, parmi beaucoup d'autres, forment la trame de cette revue de politique étrangère et l'objet des conclusions politiques que le Gouvernement en a tirées et qu'il propose à l'attention du peuple canadien dans cette série d'études.

Des rapports de puissance et des conflits

Malgré la tendance à l'apaisement des tensions Est-Ouest, il paraît évident que la division de l'Europe et le partage de l'Allemagne en deux parties opposées, se continueront durant les années 70. Il y a là une source possible de tension et de conflit, même si l'Europe orientale devait évoluer vers une libéralisation du communisme, évolution d'ailleurs contrôlée par

les Soviétiques. Il s'ensuit que la sécurité demeurera une des principales préoccupations de tous les États européens, sous-jacente à tous les événements sur le continent. D'un autre côté, la stabilité relative des vingt dernières années devrait aussi se maintenir, puisque les États-Unis et l'Union soviétique semblent tous deux convaincus qu'il faut éviter une guerre nucléaire résultant d'erreur de calcul ou d'escalade. La concurrence des super-grands dans le développement et le déploiement des systèmes stratégiques d'armements nucléaires offensifs et défensifs continuera aussi, mais si les Américains et Soviétiques réussissaient à s'entendre sur la limitation des armes stratégiques, le rythme de cette course aux armements se ralentirait et réduirait ainsi les risques et les tensions. Ces bienfaits éventuels risquent d'être perdus si les armes nucléaires et classiques continuent de proliférer, ou si l'on est incapable de trouver les moyens politiques et économiques de réduire la menace que, des deux côtés, on voit peser sur ses interêts vitaux.

A tout événement, l'Union soviétique continuera d'être préoccupée par ses relations avec la Chine, et l'intérêt manifesté par les Soviétiques à s'arranger avec les autres peut bien dépendre du poids qu'ils accordent à la menace chinoise. Tout conflit entre ces deux puissances se limitera probablement à de brèves querelles de frontière, mais il faudra constamment tenir compte de la menace nucléaire que pose maintenant la Chine à l'équilibre stratégique entre l'Union soviétique, les États-Unis et la Chine elle-même. La sécurité de l'Asie dépendra largement à l'avenir des attitudes et des actes de la Chine, et la situation de la Chine dans l'équilibre des forces mondiales sera difficile à établir, tant qu'elle ne sortira pas de cet isolement qu'elle s'est en partie imposé elle-même. Ses relations triangulaires avec l'Inde et le Pakistan, eux-mêmes en état de conflit latent, fournissent un autre élément d'instabilité potentielle. D'autre part, le dégagement américain du conflit au Vietnam, accompagné d'un sérieux effort de réconciliation, pourrait améliorer les relations entre les États-Unis et la Chine. La part que celle-ci prendra éventuellement aux affaires mondiales, par exemple aux pourparlers sur le désarmement aux Nations Unies, clarifiera l'équilibre stratégique mondial non sans poser des problèmes nouveaux.

Il y aura sûrement des ajustements de l'équilibre mondial par suite de l'arrivée de nouvelles grandes puissances, notamment le Japon et l'Allemagne. Les progrès des communautés européennes (le Marché commun, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté

européenne de l'énergie atomique) ont accru la stabilité et la prospérité de l'Europe occidentale; ils ont aussi accru l'influence internationale de ses pays membres.

Il y va de l'intérêt vital des super-grands de réprimer les sources de conflit en Europe: ce continent peut donc entrevoir une période de paix et de stabilité relative. Dans les autres régions du monde, la situation générale est volatile et l'instabilité politique continuera de les troubler de façon endémique, quoique parfois d'une façon locale et sans lien logique avec la situation générale. Il pourrait se révéler long et pénible d'en arriver à un règlement satisfaisant au Vietnam, et on peut s'attendre à de l'activité subversive, à des conflits locaux, et peut-être à la guérilla en d'autres pays du Sud-Est asiatique. La situation du Moyen-Orient, quant à elle, semble loin de s'apaiser et tendrait plutôt à se détériorer. L'Amérique latine sera probablement secouée par d'autres coups d'État et peut-être par des conflits entre États. La tension raciale en Afrique australe pourrait bien dégénérer en terrorisme et en sabotage, puisque les derniers bastions blancs paraissent déterminés à poursuivre leurs politiques racistes.

Le Canada ne peut s'attendre à avoir à lui seul une influence décisive sur les conflits internationaux que laissent entrevoir ces prévisions, surtout ceux qui mettent en cause des États plus puissants. Mais le champ est ouvert à la coopération internationale et le Canada peut contribuer à la détente, encourager le contrôle des armes et le désarmement, l'amélioration des relations Est-Ouest et le maintien d'une dissuasion stable. On pourrait demander au Canada de participer encore à des opérations de maintien de la paix, surtout dans les conflits régionaux. Le Gouvernement est déterminé à maintenir la compétence acquise par les Canadiens dans ce domaine, à éviter qu'elle ne soit gaspillée dans des opérations mal engagées et à l'employer judicieusement lorsque les opérations de maintien de la paix rehausseront les chances de régler des conflits de façon durable avec l'aide du Canada.

De l'influence des États-Unis sur l'économie canadienne

A condition que l'ordre intérieur soit maintenu aux États-Unis, et qu'ils se dégagent des conflits comme la guerre du Vietnam, et les évitent à l'avenir, la prédominance économique et technologique de ce pays se maintiendra sans doute encore durant la prochaine décennie, même si l'intégration européenne et la croissance industrielle du Japon doivent en modérer les effets. Cette prédominance continuera à se faire sentir au Canada dans les domaines politique, économique et social. La dépen-

dance de la technique et du matériel américains, sans parler du capital, sera toujours une des données de la situation, tandis que l'importance des marchés américains pour l'énergie et les produits manufacturés du Canada marquera encore plus l'économie canadienne. De plus en plus, les relations canado-américaines subiront l'effet des accords intergouvernementaux et des ententes entre sociétés et syndicats multinationaux.

Cette évolution devrait favoriser la croissance économique du Canada, mais il faudra y porter une attention soutenue et en contrôler constamment le développement, pour éviter le danger qu'elle comporte d'une érosion de la souveraineté, de l'indépendance et de la personnalité nationales du Canada. Une politique active de diversification du commerce et de coopération technologique avec les pays développés d'Europe et d'ailleurs, sera nécessaire pour maintenir l'équilibre. D'un autre côté, l'amélioration des relations entre les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine,— ce qui n'est pas impossible d'ici dix ans—, affermirait la paix et la sécurité du Canada, mais réduirait aussi les avantages commerciaux dont le Canada jouit actuellement en Europe orientale et en Chine. L'évolution des États-Unis et de leur politique influencera nécessairement la situation du Canada dans les années 70, quoiqu'il n'y ait aucune raison de croire que le Gouvernement des États-Unis songerait à intervenir directement dans les affaires du Canada.

Les revenus nationaux continueront de s'accroître rapidement et de façon soutenue dans les pays développés, mais ceux-ci pourraient éprouver des difficultés dans leurs relations financières, commerciales et économiques et certains pays subiront sans doute des crises dans leur balance des paiements ou autrement. La tentation toujours présente de l'autarcie pourrait troubler les courants commerciaux.

Le progrès technologique devrait accélérer l'évolution de la situation économique mondiale. L'internationalisation de l'industrie, principalement sous la forme de sociétés multinationales, semble devoir caractériser la vie économique de l'avenir, et les gouvernements devront en tenir compte de façon plus nette et plus constante à l'avenir. Les mécanismes internationaux et les ajustements à l'intérieur des principaux pays industriels devraient suffire à empêcher une crise économique générale, mais il pourrait y avoir des secousses assez fortes et des périodes de trouble assez longues pour affecter sérieusement le Canada. Il y va donc clairement de l'intérêt du Gouvernement canadien de veiller au bon fonctionnement des mécanismes internationaux et d'entretenir des liens étroits qui permettraient d'influencer la politique des États qui occupent une situation importante.

Le Canada doit faire son chemin dans un monde dur et complexe. Il lui faudra maintenir un juste équilibre des intérêts et des avantages entre les exigences de la santé et de la croissance économiques et les impératifs de la souveraineté et de l'indépendance nationales: c'est là peut-être le choix auquel on arrive le plus difficilement, et qu'on doit faire le plus fréquemment, dans le contexte économique contemporain. D'ailleurs ces exigences ne sont pas nécessairement inconciliables, puisque la croissance économique est essentielle à la souveraineté et à l'indépendance.

En tissant la trame complexe et vitale de leurs relations avec les États-Unis, les Canadiens doivent procéder à des choix minutieux, s'ils veulent résoudre à leur satisfaction les conflits qui surgissent entre leur désir de maintenir un haut niveau de vie et celui de garder leur indépendance politique. La forte demande d'énergie et d'autres richesses, caractéristique de notre époque, leur fournit un atout à ne pas négliger, et pourrait leur permettre de garder les deux.

De l'inégalité entre nations riches et nations pauvres

La frustration des pays en voie de développement s'accroîtra durant les dix années à venir, car ils ressentiront encore plus vivement les limites de leur progrès technologique et matériel par rapport à celui des pays industrialisés. Le sentiment de leur impuissance à obtenir rapidement une plus juste répartition des ressources nécessaires deviendra plus aigu, à moins que les pays développés ne se départissent de leur attitude de désenchantement et de détachement. Cette frustration se manifestera de plusieurs façons. Les pays en voie de développement auront tendance à oublier leurs divergences et à se grouper en blocs régionaux, qui se tourneront vers les pays développés et les pousseront à adopter des politiques qui mènent à la satisfaction de leurs besoins. Et s'ils ne peuvent y réussir, ou pas aussi vite qu'ils ne le souhaitent, les réclamations, la tension raciale et, en certains cas, les représailles politiques et économiques, pourront se multiplier contre les gouvernements, les investisseurs privés et les citoyens des pays développés.

Les politiques de développement des dix prochaines années mettront probablement l'accent sur le développement humain, en particulier l'éducation, l'évolution sociale et le contrôle de la natalité. A leur tour, ces progrès mèneront à une plus grande conscience du monde extérieur et, de ce fait, à une plus grande soif de changement. Il faut aussi s'attendre à ce que l'on recherche moins l'assistance directe au développement que des procédures plus complexes de redistribution des richesses pour aider

les pays en voie de développement à accroître le produit de leurs exportations. On demandera aux États industrialisés de prendre des mesures efficaces pour ouvrir leurs marchés aux produits des pays en voie de développement. On leur demandera aussi de financer des pertes subites de devises étrangères. Une redistribution internationale des tâches de production apparaîtra enfin de plus en plus comme la solution éventuelle qui permettra de combler l'écart grandissant entre riches et pauvres. C'est-à-dire que les pays développés devront accepter de changer leurs structures économiques, pour leur permettre d'absorber les produits que les pays en voie de développement peuvent fabriquer de façon concurrentielle.

Le Canada participe depuis le début aux programmes internationaux de développement et sa contribution s'est accrue à mesure que de nouvelles nations apparaissaient aux Nations Unies, dans le Commonwealth et dans la Francophonie. Le Gouvernement considère que l'aide au développement est le moyen fondamental de poursuivre des politiques de Justice sociale au bénéfice des pays moins fortunés que le nôtre. L'alternative dans ce domaine n'est pas de savoir si l'aide au développement doit se continuer et s'accroître, mais comment et dans quelle mesure elle doit le faire. A cause de leur importance, ces problèmes, et les questions qui s'y rapportent, forment l'objet d'une étude distincte dans la présente série. L'aide au développement est une partie intégrante de la politique étrangère du Canada et l'on s'applique de plus en plus à la coordonner avec les autres politiques, notamment les politiques économique et commerciale, du pays. Elles améliorent la qualité de la vie, non seulement dans les pays bénéficiaires, mais aussi au Canada, à mesure que les Canadiens augmentent leur connaissance, leur expérience et leur compréhension des autres peuples, et qu'ils utilisent leurs propres connaissances et leur propre expérience pour résoudre ces problèmes de développement, qui sont les plus importants dans le monde actuel.

Des progrès technologiques et des problèmes du milieu

Le progrès des sciences et de la technologie a de plus en plus de répercussions sur les affaires internationales. Il faudra donc que le Canada se tienne au courant de l'évolution scientifique à l'étranger et qu'il participe à la coopération multinationale dans le domaine scientifique, à mesure qu'elle s'étend et qu'elle se ramifie. La science et la technologie auront une influence directe sur le développement des transports et des communications de masse, sur l'automation et les procédés industriels, sur l'internationalisation croissante de l'industrie et même, sur l'existence des pays

en voie de développement: en effet, certains d'entre eux ne réussiront peut-être pas à s'adapter assez vite et verront s'accroître l'écart qui les sépare des pays développés. Il se peut que le principal défi des années à venir consiste à maîtriser la science et la technologie et à les mettre au service de l'enrichissement humain, plutôt que d'en laisser le développement autonome et sans frein régir la conduite des hommes.

La technologie moderne crée déjà de sérieux problèmes sociaux et environnementaux dans les pays développés; elle continuera de le faire à moins qu'on n'y porte remède. Ceci veut dire qu'il faut coordonner la recherche, structurer le partage des connaissances en divers domaines et agir en coopération dans les secteurs qui ont une extension internationale. Les principaux changements dans la vie quotidienne des Canadiens au cours des prochaines dix années seront le résultat de l'évolution scientifique et technologique et de ses répercussions sociales et politiques. On exigera donc de plus en plus que la science et la technologie soient mises au service des valeurs sociales. Dans l'évolution des structures juridiques nationales et internationales, on devra aussi tenir compte de cette exigence.

Il est déjà évident que la pollution pose des problèmes complexes, qu'il faut résoudre par une action nationale et internationale à tous les niveaux. Il est aussi évident que certains remèdes coûteront cher, qu'ils seront difficiles à appliquer et qu'ils auront des conséquences graves sur le développement, sur la croissance des économies nationales et leur aptitude à la concurrence. Les menaces actuelles à l'équilibre écologique du monde sont peut-être déjà les plus dangereuses et les plus imminentes. L'Amérique du Nord comprend le quinzième de la population mondiale: elle consomme environ la moitié des ressources mondiales. Les populations croissent et leurs besoins aussi: il faudra donc voir de plus en plus à économiser au maximum la consommation des richesses non renouvelables. La lutte contre la pollution et la conservation des richesses naturelles devront nécessairement être reliées à des mesures sociales destinées à parer aux nombreux problèmes du milieu naturel et humain: problèmes d'urbanisation, d'industrialisation, d'aménagement rural, d'amélioration de la qualité de vie de la population à tout âge. Ces problèmes et les remèdes qu'on y apportera auront leurs effets par-delà les frontières nationales.

Il faut donc qu'au Canada tous les ordres de gouvernement et tous les Canadiens, pris en groupe ou isolément, se lancent rapidement et vigoureusement dans la lutte contre les problèmes du milieu et d'abord contre la pollution. Il n'y a pas de doute quant à la haute priorité qu'il

faut accorder à cette action. Elle tombe clairement dans les orientations convergentes vers l'harmonie du milieu naturel et la qualité de la vie. Les choix que le Gouvernement étudie présentement, et ceux qu'il devra faire, s'appliqueront de plus en plus aux moyens à employer. Les répercussions internationales en seront évidentes, surtout dans les relations canado-américaines, et il est aussi évident qu'une intense coopération internationale sera nécessaire.

Du malaise social

Plusieurs idéologies garderont leur pouvoir d'influence dans les années 70. Peut-être de nouveaux courants surgiront-ils, mais il est plus probable que les courants actuels continueront de se développer. Les conflits internes au Canada pourraient leur donner forme; le courant qui pourrait avoir les plus profonds effets sur le peuple canadien est celui d'une contestation générale et prolongée des systèmes de valeurs occidentaux, particulièrement la révolte contre la société de consommation nord-américaine et son manque d'humanisme. Il est clair que l'influence américaine sera extrêmement forte, mais l'évolution des idées en Europe, en Amérique latine et dans le monde communiste pourrait aussi avoir ses effets sur la société canadienne. Leurs répercussions sur la politique étrangère sont difficiles à entrevoir; elles seront sans doute fort diverses. Il pourrait, par exemple, naître un ressentiment contre la politique d'immigration, ou une demande qu'on impose des contrôles, au nom de la sécurité nationale. Mais la dure expérience du passé enseigne qu'on n'arrête pas la marche des idées par des barrières, qu'elles soient d'ordre militaire ou d'autres sortes. L'autre façon d'agir, celle que le Gouvernement préfère et qu'il entend poursuivre, est d'adopter des politiques qui convaincront les Canadiens que le pays qui est le leur est bien la patrie qu'ils souhaitent avoir.

De la conduite de la politique étrangère

La patrie universelle, elle, ne se forgera pas dans les dix années qui viennent. On a mentionné plus haut que les relations des États-Unis avec l'URSS et la Chine pourraient s'améliorer et rendre aussi possible le développement de mécanismes efficaces de collaboration internationale; mais, en général, le progrès en ce sens risque d'être lent.

Il continuera cependant d'exister une tendance mondiale vers les grands ensembles régionaux. En Europe occidentale, le sentiment d'une personnalité européenne commune se manifeste dans ce mouvement

d'intégration qui inspire le Marché commun. Son développement se poursuivra sans doute en dépit de tous les obstacles. Ailleurs, le régionalisme embryonnaire de l'Association des États du Sud-Est asiatique, de l'Organisation des États Américains et de l'Organisation de l'Unité africaine, regroupe de nombreux États. Mais il faut noter aussi la croissance de nombreux groupements fonctionnels et inter-régionaux: CARIFTA, (*Caribbean Free Trade Area* ou zone de libre-échange des Antilles), les Banques régionales de développement ou l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones, qui s'ajoutent à des organisations internationales plus anciennes, composées d'États que réunit un intérêt commun: l'OTAN, le Pacte de Varsovie, l'OCDE et bien d'autres encore.

Néanmoins ce sont les Nations Unies qui continueront particulièrement à réunir des organisations internationales plus ou moins globales dans leur extension et leur composition. Le rôle de ces organisations internationales grandira au rythme de l'internationalisation des politiques dans des domaines comme les communications, l'espace, le lit des mers, la lutte contre la pollution, le contrôle des armements, la coordination de l'aide et la rationalisation des politiques agricoles. Dans certains domaines il faudra créer de nouveaux mécanismes, tandis qu'ailleurs, ceux qui existent déjà suffiront à la tâche, à condition d'être périodiquement réévalués et renforcés.

L'adhésion aux organisations internationales n'est pas une fin en soi, et le Canada devra toujours s'efforcer de vérifier leur utilité et leur efficacité. La tendance au régionalisme crée des problèmes au Canada, du fait de son appartenance géographique à une région dominée par les États-Unis; aussi parce qu'un régionalisme excessif en d'autres parties du monde complique la tâche du Canada d'établir des contrepoids efficaces aux États-Unis. Mais le Gouvernement persistera à rechercher de tels contrepoids et cette volonté se manifestera dans la nouvelle tendance de notre politique à diversifier nos intérêts géographiques, entre autres dans le Pacifique et en Amérique latine, tout en tirant le meilleur parti des nouveaux agencements multilatéraux en Europe.

Des défis qui se posent à nous

A moins de catastrophe politique ou militaire générale, il n'est pas imprudent de prévoir que dans les dix prochaines années, les défis extérieurs qui viseront essentiellement les intérêts du Canada seront:

— Le protectionnisme commercial dans les politiques d'autres gouvernements ou de groupements régionaux, qui pourrait af-

fecter le système des échanges et des paiements qui s'est constitué depuis la guerre;

— des changements de situation à l'étranger, comme une inflation ou une récession aiguë qui se répercuterait sur l'économie canadienne;

— une recrudescence de conflits idéologiques et une contestation plus aiguë des systèmes de valeur de l'Occident—on voit quels effets profonds la guerre du Vietnam a eus à cet égard. Ou alors, l'aggravation de situations comme la pauvreté, les conflits raciaux, la décadence d'institutions périmées, qui déboucheraient sur la violence: guerres civiles, émeutes, manifestations d'étudiants. Ces événements sont inquiétants en eux-mêmes mais, en plus, ils se répercutent sur le commerce et les investissements à l'étranger et sur l'unité nationale et la sécurité à l'intérieur;

— l'érosion de la personnalité et de l'indépendance nationales, par suite d'actions et d'influences internationales dans le domaine économique, surtout à l'instigation et sous direction américaine (sociétés et syndicats multinationaux). Cette activité et ces influences ont apporté de nombreux bénéfices matériels, mais elles imposent à notre liberté d'agir des limites qui doivent être constamment et soigneusement sondées pour s'assurer que la souveraineté, l'unité et la personnalité nationales du Canada seront respectées.

A part ces défis, la nécessité d'une coopération internationale sera surtout manifeste dans l'utilisation des richesses naturelles, dans la poursuite de la croissance économique et dans le progrès scientifique et technologique. Il faut s'assurer que cette activité sert et ne dessert pas le relèvement de la qualité de la vie de tous les Canadiens.

Chapitre V

PROSPECTIVE POLITIQUE

De cette revue générale le sens de la politique des années 70 se dégage. Aucune des six orientations: Souveraineté et Indépendance, Paix et Sécurité, Justice sociale, Qualité de la vie, Harmonie du milieu naturel ou Croissance économique, ne peut être négligée. Les prévisions nationales et internationales indiquent clairement qu'il faut donner plus d'importance qu'auparavant aux orientations vers l'Harmonie du milieu naturel et la Qualité de la vie. Les Canadiens ressentent de plus en plus l'urgente nécessité d'agir pour protéger les beautés naturelles du pays et protéger aussi les valeurs sociales et humaines qui expriment la personnalité nationale du Canada. Ils ont une volonté croissante de diminuer les rigueurs d'une rapide évolution technologique, de préserver leurs richesses naturelles, de réduire toutes les disparités—, notamment régionales—, de lutter contre la pollution, d'améliorer leur mode de vie à la ville et à la campagne, de protéger les consommateurs, d'approfondir leur culture, d'améliorer les modes de transports et de communications et d'accroître la recherche et développement en bien des domaines. Cette volonté doit aussi s'exprimer à l'étranger. Le Canada devra donc maintenir une Croissance économique très forte, pour pouvoir accroître son action à l'étranger, tout en continuant à s'acquitter de ses responsabilités actuelles, notamment l'aide au développement (Justice sociale), les négociations sur le désarmement et l'action pour la défense et le maintien de la paix (Paix et sécurité).

Plans d'action politique

On peut étudier plusieurs hypothèses de politique pour atteindre les résultats souhaités. On pourrait ordonner les priorités des manières suivantes:

—Pour répondre à l'inquiétude générale que provoquent les menaces de pauvreté et de pollution, et au défi posé à l'unité nationale,

on établira les orientations en insistant d'abord sur: *a*) la Justice sociale, puis *b*) la Qualité de la vie, et *c*) la Souveraineté et l'Indépendance; ou bien:

—pour résoudre les problèmes croissants du milieu naturel et humain, on s'orientera d'abord vers *a*) l'Harmonie du milieu naturel, puis *b*) vers la Qualité de la vie, et *c*) vers la Justice sociale; ou bien:

—en cas de crise économique, l'orientation serait avant tout vers *a*) la Croissance économique, et *b*) la Justice sociale.

Après étude de ces hypothèses et de nombreuses autres, et voulant avant tout s'appliquer à ce que le Canada peut faire le mieux dans la poursuite de ses objectifs à l'étranger, le Gouvernement croit que le plan d'action général de sa politique dans les années 70 devrait être fondé sur un ordre de priorités qui accorde la plus grande importance à la Croissance économique, à la Justice sociale et à la Qualité de la vie. En prenant cette décision, le Gouvernement n'a aucunement l'intention que la priorité accordée à ces orientations conduise à négliger les autres politiques et les autres activités nationales. En d'autres mots, les politiques orientées vers la Paix et la sécurité et vers la Souveraineté et l'indépendance seraient simplement replacées dans un nouvel ensemble de priorités. La priorité de la Souveraineté et de l'indépendance dépend d'abord de l'importance des défis qui se posent; on doit aussi s'en servir, le cas échéant, pour sauvegarder l'intérêt national. La Paix et la sécurité dépendent avant tout de ce qui se passe ailleurs. Mais la survivance du Canada en tant que nation est menacée à l'intérieur par des forces de division, d'où la nécessité d'une nouvelle priorité aux politiques intérieures et étrangères visant à la Croissance économique, recherchant la Justice sociale et rehaussant la Qualité de la vie pour tous les Canadiens.

Il est évident que des événements soudains, imprévus et peut-être imprévisibles, pourraient exiger du Gouvernement qu'il modifie brusquement et radicalement ses priorités et ses positions du moins pour la durée d'un état d'urgence. Il faut de la flexibilité; mais il faut aussi que la politique étrangère du Canada ait un sens et un but, si l'on veut qu'elle ne se contente pas de réagir aux événements, mais qu'elle s'oriente résolument vers la poursuite des grands objectifs nationaux. C'est là une des principales conclusions de la revue de politique étrangère.

Une politique qui se fait

Pendant que cette revue se préparait et qu'on en dégageait un cadre conceptuel, le Gouvernement prenait des décisions et des initiatives qui témoignaient des nouvelles tendances politiques et des attitudes du Canada dans le monde:

—L'intention du Gouvernement d'entrer en relations diplomatiques avec la République populaire de Chine fut annoncée en mai 1968. Après avoir examiné tous les moyens d'action possible pour y arriver, le Gouvernement décida comment et par où commencer et commença. Cette décision soulignait la volonté du Gouvernement de porter une attention plus soutenue aux affaires du Pacifique en général;

—au même moment, le Gouvernement annonçait qu'il accueillerait rapidement et favorablement la création du Centre international de Recherche sur le Développement. La législation pour établir cet institut a déjà été adoptée. Le Centre cherchera à appliquer les plus récents progrès de la science et de la technologie aux problèmes du développement international. Ceci manifeste le souci croissant du Gouvernement d'adopter des politiques nationales et internationales qui favoriseront la justice sociale et aideront à résoudre les problèmes du milieu;

—c'est aussi après un réexamen complet de la situation qu'on a pris les décisions qui affecteront le rôle militaire du Canada dans l'OTAN. On analysa le contexte européen et son évolution (voir l'étude sectorielle sur l'Europe) et aussi les prises de position au Canada, et enfin toutes les alternatives possibles: à partir de la neutralité et du désengagement des problèmes stratégiques mondiaux, jusqu'à l'accroissement de la part du Canada dans le dispositif stratégique collectif. Cette décision se fondait sur la conviction du Gouvernement que, dans les années à venir, il y aurait un meilleur usage à faire des Forces canadiennes et de meilleurs moyens d'atteindre les objectifs de la politique étrangère, que de maintenir sa présence militaire exactement au même niveau en Europe. Ceci correspondait à l'idée de plus en plus nette que le Gouvernement doit utiliser au maximum d'efficacité les ressources dont il dispose—et qu'il sait limitées.

—d'autres décisions, plus récentes, marquent plus nettement la tendance du plan d'action qu'on a maintenant adopté. La croissance de l'intérêt et de l'activité dans les pays francophones

reflètent l'extension des programmes canadiens d'aide au développement, mais aussi le désir de donner un vaste champ d'expansion au bilinguisme, au progrès technologique et à l'activité culturelle du Canada (Qualité de la vie);

—La décision d'interdire la vente des actions de la *Denison Mines* et celle d'établir la Commission de Radiodiffusion et de Télévision canadiennes illustraient la conscience qu'a le Gouvernement du besoin constant de préserver l'indépendance et la personnalité nationales du Canada en poursuivant des politiques de Croissance économique et de développement culturel (Qualité de la vie). Le projet d'une Société de Développement du Canada vise aux mêmes buts, de même que la législation sur la pollution des eaux arctiques, sur la mer territoriale et les zones de pêche. Ces mesures ne procèdent pas d'une mentalité chauvine ni d'un désir immodéré d'afficher son indépendance, mais de la nécessité de poursuivre des objectifs, et de protéger des intérêts, d'importance nationale.

Le plan d'action adopté, la politique est en marche. Ses conséquences pour l'avenir commencent à apparaître. Si les années '70 présentent au Canada des défis et des problèmes comparables à ceux que le Chapitre IV entrevoit, l'attention se portera d'abord sur les problèmes internes du pays et sur les actes que posera le Gouvernement au dedans et au dehors pour résoudre ces problèmes. Une bonne politique intérieure est essentielle au succès des relations étrangères. La politique étrangère la plus appropriée dans l'avenir en sera une:

—Qui appuie et prolonge des politiques intérieures capables de résoudre les grands problèmes nationaux: le bien-être économique et social de tous les Canadiens, le progrès de leur langue et de leur culture, l'utilisation rationnelle des richesses nationales et l'assainissement du milieu dans tous ses aspects;

—qui donne aux Canadiens la fierté et le respect de leur personnalité nationale, des valeurs que leur pays défend, du sens des responsabilités internationales qui sont les leurs et de la qualité de la vie au Canada; et

—qui prépare le Canada à gagner son pain et faire son chemin lui-même, en dépendant le moins possible d'une puissance étrangère quelle qu'elle soit.

Les principaux aspects que présentera cette politique sont décrits dans les paragraphes qui suivent sur les grandes orientations nationales.

Croissance économique

Les choix du Gouvernement que décrivent ce Rapport et les études sectorielles qui l'accompagnent, soulignent la priorité qui s'attache au réseau des politiques intérieures et extérieures dont le but est d'assurer une croissance continue et équilibrée de l'économie nationale. A l'étranger, ceci veut évidemment dire qu'on se tiendra au courant d'éléments aussi importants que les découvertes scientifiques et techniques, la gestion de l'énergie et des richesses, les tendances profondes du monde économique et financier, les politiques des grands pays et des grands ensembles commerciaux et l'activité des sociétés multinationales. Ceci exige aussi un effort constant pour développer le commerce international, bilatéral et multilatéral, par des accords commerciaux, tarifaires et financiers; et pour élargir et diversifier les marchés d'exportation des produits traditionnels du Canada. Ceci demande en outre un programme sérieux et une mise à jour régulière de la recherche et développement en matière de plans d'action commerciaux et de plans d'investissement, d'innovation dans l'offre de biens et services, de relations avec de nouveaux partenaires commerciaux ou de nouveaux groupements économiques. Ceci rend enfin indispensable une sérieuse concertation internationale.

La priorité accordée à la croissance économique prend aussi pour acquis qu'on poursuivra la politique et les programmes d'immigration destinés à répondre aux besoins de main-d'œuvre d'une économie dynamique. Elle implique aussi l'extension et la coordination de l'activité culturelle et d'information, et de l'activité diplomatique en général, pour bien faire connaître et respecter le Canada à l'étranger, comme source de biens culturels ou commerciaux de haute qualité, et comme un pays accueillant aux investisseurs, aux commerçants, aux touristes et au genre d'immigrants que le Canada recherche. De plus en plus ces politiques impliqueront des consultations avec les provinces sur ces sujets et une coopération avec elles à l'étranger. Il ne suffit pas de régler les problèmes constitutionnels; il faut mieux servir à l'étranger toutes les régions du Canada, pour faire apprécier aux Canadiens les avantages du système fédéral canadien. Enfin le succès des politiques économiques étrangères du Canada exige des contacts plus étroits entre les citoyens, surtout les hommes d'affaires, qui travaillent à l'étranger et les ministère et agences gouvernementaux qui y sont représentés. C'est ainsi que des deux côtés on s'aidera le mieux et à meilleur compte à exploiter toutes les chances qui s'offrent d'avancer les intérêts du Canada dans les pays et les régions intéressés.

Justice sociale

L'aide au développement, qui inclut maintenant l'aide aux échanges, emploie désormais une part croissante de l'activité extérieure du Gouvernement, car elle donne des résultats considérables sur le plan international, qui dépassent de beaucoup le coût de l'apport plutôt modeste qu'on doit fournir. L'aide au développement ouvre un vaste champ d'action où le Canada pourra trouver un rôle à sa mesure dans le monde d'aujourd'hui. C'est aussi une des meilleures expressions de la volonté constante du Canada de prendre sa part des responsabilités internationales et une tâche qu'il s'impose à lui-même pour aider à améliorer la condition humaine.

Mais le Gouvernement se rend compte que les programmes de développement ne répondront pas à eux seuls au besoin de stabilité du Tiers Monde, parcouru de tensions dues à d'anciens ressentiments, à l'existence de sociétés stratifiées assises sur des classes opprimées et à la diffusion des armes de provenance occidentale ou communiste. Pour avoir leur plein effet, il faudra donc que les programmes de développement soient intégrés à des politiques qui touchent à toute une série de vastes problèmes internationaux, qui vont du règlement pacifique des différends à la promotion des droits et libertés de l'homme, des luttes raciales aux réactions qu'elles provoquent en de nombreux pays, et du contrôle du commerce des armes aux programmes d'entraînement militaire. La plupart de ces problèmes se posent d'une manière ou de l'autre aux Nations Unies ou au sein du Commonwealth, où s'exacerbent les divergences d'intérêts des États membres. Ils peuvent exiger des choix politiques d'une grande complexité là où plusieurs objectifs nationaux d'importance comparable s'opposent: par exemple, dans le cas d'un rejet absolu de la discrimination raciale et d'un besoin simultané de commercer avec les régimes blancs d'Afrique australe.

Qualité de la vie

Les liens entre les problèmes du milieu et la qualité de la vie sont étroits. Au premier plan des préoccupations du Gouvernement, il faut compter l'insistance qu'il met à définir les politiques et à trouver les moyens de procurer à tous les Canadiens les bienfaits auxquels ils ont droit de s'attendre en tant que citoyens. Sur le plan international, il encourage et appuie l'accroissement des échanges dans tous les domaines: éducation, science, culture, sport. Mais le Canada et la communauté

internationale cherchent encore la solution à des problèmes urgents qui affectent directement la qualité de la vie: le détournement d'avions et le terrorisme dans les airs, à l'époque où l'airbus vole déjà et où les transporteurs supersoniques sont à l'essai; l'extension alarmante de la contrebande des narcotiques; les problèmes de sécurité nationale causés par des conflits internes mais aggravés par des appuis extérieurs; l'extension du crime organisé au delà des frontières nationales et les procès à incidence internationale; la protection des consommateurs contre les abus possibles de l'activité commerciale internationale. Autant d'exemples, parmi tant d'autres, de problèmes contre lesquels on lutte peut-être déjà, mais pas assez encore pour les soumettre à un contrôle international.

La plupart des problèmes étudiés dans le présent chapitre garderont leur importance dans les relations internationales, mais il leur faudra peut-être céder la priorité à d'autres encore plus pressants: ceux du milieu humain. Les programmes de lutte contre la pollution peuvent ouvrir la voie à une fructueuse action internationale; d'ailleurs, elle est déjà ouverte aux échanges et à une action organisés de façon plus pratique et mieux concertée. Le Canada a commencé chez lui à prendre des mesures pour affronter toute la gamme des problèmes du milieu auxquels un grand pays industriel de l'Amérique du Nord doit inévitablement s'attaquer. La recherche et l'expérience nationale ainsi acquise procureront un savoir-faire qu'on pourra utiliser pour faire face aux mêmes problèmes sur le plan international, tout comme les connaissances et l'expérience recueillies ailleurs pourront servir au Canada. Comme dans l'aide au développement, ces programmes,—et au premier chef la lutte contre la pollution—, vont certes coûter cher à l'avenir, d'autant plus que des remèdes urgents seront nécessaires pour ralentir à temps le rythme auquel le milieu se détériore. Cette action devrait s'appuyer sur une économie saine et en croissance qui permettra de concentrer les ressources sur les problèmes urgents.

Peut-être faudra-t-il une coopération intergouvernementale à une échelle inconnue, ou impossible, dans l'état présent de l'organisation internationale. Quelles qu'en soient les difficultés et quels que soient les obstacles, le Gouvernement attache une haute priorité aux problèmes du milieu et entend bien que cela se réflète dans sa politique nationale au dedans comme au dehors.

Paix et sécurité

L'activité et les politiques analysées jusqu'ici dans ce chapitre illustrent la volonté générale du Gouvernement de mener une action efficace dans le sens de la stabilité internationale et d'un enrichissement humain.

Elles ne sont pas les seules voies dans cette direction. La participation aux négociations sur le contrôle des armements et sur la détente, la recherche de relations plus étroites avec les pays de l'Europe orientale, l'établissement de relations diplomatiques avec la Chine continentale, la participation aux programmes de secours aux réfugiés et aux victimes de catastrophes, la coopération à l'expansion du commerce et à la stabilisation des finances internationales, la promotion d'un développement continu du droit international et des normes internationales dans de nombreux domaines, l'effort pour améliorer les méthodes de règlement pacifique et particulièrement le maintien de la paix, enfin, l'effort pour raffermir l'ordre international: autant d'activités à l'étranger qui sont déjà inscrites dans la politique étrangère du Gouvernement. Il ne s'agit pas ici d'intendance, mais d'un secteur du front continu qu'on attaque méthodiquement pour créer des ouvertures ou pousser des avances vers un progrès durable.

L'importance de cette activité, c'est qu'elle permet de libérer le chemin du progrès dans les affaires internationales. Elle sert nettement aussi l'intérêt national du Canada, en protégeant sa sécurité nationale et son bien-être. Le Gouvernement, conscient de son devoir de préserver la sécurité du pays à tous égards, maintiendra sa participation aux accords de défense à un niveau suffisant pour assurer le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriales du sol canadien et conserver la confiance des États-Unis et de ses autres alliés. La raison majeure de cette politique est la détermination du Gouvernement d'aider à prévenir la guerre entre les Deux Grands, en assumant sa part du fardeau de la dissuasion et de l'équilibre nucléaire, et en participant à la concertation politique et stratégique à l'OTAN. Il est sans illusion sur les limites de son pouvoir d'influencer de façon décisive ou même sérieuse les consultations et négociations entre grandes puissances. Mais il veut que les idées du Canada soient connues et que sa voix soit entendue lorsqu'on discute de problèmes qui décident de la paix et de la sécurité mondiales.

Le Canada a acquis des connaissances et une expérience particulières dans le vaste champ des discussions sur la paix: désarmement et contrôle des armes, détente et maintien de la paix. Il a aussi plus d'expérience que bien d'autres pays lorsqu'il s'agit d'opérations pour le maintien de la paix. Le Gouvernement n'a aucune intention de reléguer ce savoir-faire et cette expérience aux Archives nationales quand il est toujours possible qu'on ait besoin de la participation du Canada—une participation qui soit à la fois utile et possible du point de vue canadien—pour dénouer une crise ou une négociation. Dans ce vaste domaine d'activités pour la paix et surtout à ce moment-ci, il paraît sage que le Canada main-

tienne des réserves prêtes à apporter un concours utile en cas d'urgence. Entretemps le Gouvernement continuera d'accorder la priorité à sa participation aux pourparlers sur le contrôle des armements. En outre, pour être prêt à répondre aux autres appels qu'on pourrait lui lancer au nom de la paix, le Gouvernement tiendra sa recherche opérationnelle à jour sur le sujet. Il s'assurera enfin que dans toute négociation courante,—sur le contrôle des armes à Genève, sur le maintien de la paix à New York—, les positions et propositions du Canada seront prises en considération.

Souveraineté et indépendance

C'est à partir d'un point de vue nord-américain que le Canada a longuement étudié les perspectives que lui ouvrent les océans qui l'entourent et l'hémisphère occidental dans son ensemble. Même dans un monde de plus en plus profondément interdépendant, la situation particulière du Canada requiert une bonne dose d'autonomie et d'affirmation nationales, pour que ce pays maintienne son indépendance dans un monde où les rapports et les relations de puissance évoluent à grande allure. Cette nécessité particulière influencera directement l'action du Gouvernement:

—Pour gérer le réseau complexe de ses liens avec les États-Unis, surtout en matière de commerce et de finance, d'énergie et de richesses naturelles et de défense continentale. La clé d'un développement librement organisé par des politiques canadiennes réside dans l'usage judicieux de la souveraineté partout où les objectifs et les intérêts du Canada sont mis en danger, qu'il s'agisse de revendications ou d'appropriations par des étrangers sur son territoire, ou de son affirmation culturelle, ou encore de la gestion de l'énergie et des richesses naturelles;

—pour développer ses relations avec les autres pays de l'hémisphère occidental et avec les États d'autres régions. La prédominance passée des liens transatlantiques, avec la Grande-Bretagne, la France et l'Europe occidentale en général, et les nouveaux liens avec le Marché commun, s'inscriront dans une réorientation politique mieux équilibrée qui prévoit l'expansion de l'activité du Canada dans le bassin du Pacifique et en Amérique latine;

—pour orienter l'usage de ses ressources humaines limitées, de la richesse que les Canadiens peuvent produire, de sa science

et de sa technologie, vers l'obtention d'une prospérité durable et équilibrée dans le contexte économique et social le plus large. Il y a des limites à l'action d'un peuple de quelque vingt millions d'habitants, dans un monde dominé par des États autrement puissants;

—pour chercher à affirmer la personnalité nationale propre du Canada y compris son patrimoine linguistique et culturel, ses traditions et ses institutions. Le Canada devra concentrer ses efforts là où ils peuvent être le plus efficaces et le plus marqués.

Organisation pour les années 70

Le Gouvernement aura besoin d'une organisation souple et forte pour réaliser cette politique étrangère renouvelée, car les défis se poseront, les chances s'offriront et les événements se dérouleront plus vite, dans les décennies à venir.

Les changements se précipitent, d'où la nécessité et l'urgence de planifier et d'exécuter une politique étrangère cohérente axée sur les objectifs nationaux. Il faut donc ériger de nouvelles structures administratives et appliquer de nouvelles techniques de gestion.

Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de procéder à une intégration aussi poussée que possible de ses services étrangers. Il croit que cela permettra d'atteindre plus sûrement ses objectifs à l'étranger. On ne peut pas établir du jour au lendemain un système de gestion parfaitement intégré. Tout plan d'application de l'objectif d'intégration doit être évalué, mis à l'essai et réalisé en pratique, sans porter atteinte à la qualité des services sur lesquels le Gouvernement et le peuple canadiens peuvent déjà compter à l'étranger. Cette nouvelle organisation devra s'implanter en souplesse et avoir dès le départ la capacité de s'adapter à l'évolution de la situation internationale.

Le Gouvernement a fait un premier pas important dans le sens d'une organisation intégrée en mettant sur pied un comité nouveau qui jouera un rôle essentiel: le Comité sur les relations extérieures. Ce Comité aura pour mission de diriger le processus d'intégration durant sa phase initiale et de conseiller le Gouvernement sur la formulation d'une politique générale des opérations à l'étranger: il devra veiller à ce que la planification des ministères soit conforme aux intérêts du Gouvernement à l'étranger; il devra aussi conseiller le Gouvernement sur la conduite de l'activité à l'étranger et sur l'affectation des ressources à ces activités.

En même temps, le Gouvernement établissait le Comité de gestion du personnel, sous forme d'un sous-comité du Comité des relations extérieures. Le Comité de gestion du personnel devra conseiller le Gouvernement sur l'affectation du personnel dans les missions à l'étranger. Il s'appliquera à développer la plus large coordination des politiques de recrutement, de formation, de classification et de cotation des agents du service étranger. Le Comité de gestion du personnel s'intéressera aussi à la formulation du programme de mutations et de détachements entre le service étranger d'une part, et les ministères, l'entreprise privée, la communauté universitaire, d'autre part. Le programme devrait ainsi permettre aux agents du service étranger de se familiariser avec les vues, les soucis et les intérêts de tous les ministères et organismes privés qui mènent des activités à l'étranger.

Prochainement, un groupe de travail doit soumettre un rapport au Comité des relations extérieures sur les procédures à suivre pour intégrer tous les services administratifs qui appuient l'activité du Gouvernement à l'étranger. A mesure que ces procédures seront élaborées on les mettra à l'essai et on les appliquera. Ainsi, le Gouvernement pourra-t-il s'assurer que son activité à l'étranger s'appuie sur une administration moderne et efficace.

Enfin, le Gouvernement a décidé que les chefs de mission à l'étranger doivent avoir, sur l'activité de leur mission, une autorité bien définie par le plan d'opération, et que le chef de mission doit être le représentant et le responsable des intérêts de tous les ministères sous sa juridiction. Ceci souligne que, dans le choix des chefs de mission, on devra à l'avenir insister sur les capacités de gestion et la connaissance de tous les aspects de l'activité du Gouvernement à l'étranger.

Le Gouvernement est d'avis que pour assurer que ses relations étrangères seront menées de façon efficace, l'organisation de cette activité doit être bien intégrée, compétente et capable de répondre aux changements d'orientation qu'on exigera d'elle. Les mesures qu'on prendra pour assurer l'intégration seront évaluées périodiquement, ce qui permettra de s'assurer qu'elles peuvent elles aussi s'adapter aux changements que ne manquera pas d'apporter l'avenir.

* * * * *

La position adoptée par le Gouvernement et définie dans ce Rapport général repose sur la ferme conviction que le Canada doit, à l'avenir, formuler ses politiques étrangères suivant un processus cohérent, et fixer les objectifs nationaux sous la direction de son Gouvernement. La même

attitude a présidé à la rédaction des cinq études sectorielles qui forment partie intégrante de cette revue de politique étrangère que le Gouvernement présente maintenant au peuple canadien. Elles renferment des analyses détaillées des politiques actuelles et des choix qui incombent au Gouvernement dans ces secteurs de la politique étrangère.

Les secteurs qui ont fait l'objet des présents rapports: l'Europe, l'Amérique latine, le Pacifique, le Développement international et les Nations Unies, furent choisis parce qu'ils paraissaient au centre des problèmes qu'on se pose actuellement dans le pays. Ils traitent de questions comme la participation du Canada à l'OTAN, son accession à l'Organisation des États Américains, les relations diplomatiques avec la République populaire de Chine, l'aide au développement, les problèmes de l'Afrique australe, le maintien de la paix et le contrôle des armements. Ces secteurs n'étaient pas les seuls auxquels le Gouvernement donnait de l'importance, ni même les seuls qui furent étudiés. Il fallait cependant les revoir en quelque détail parce qu'ils étaient fondés sur des principes de politique étrangère canadienne remontant à l'après-guerre. Le présent rapport a pour but de dessiner à grands traits les contours de la politique étrangère du Canada dans son ensemble, et de proposer comment et où elle doit être reformulée en fonction de nouvelles lignes de force et de nouveaux facteurs politiques tant à l'intérieur qu'à l'étranger.

Ces rapports traitent de la politique, plus que des méthodes. En général, ils ne traitent pas en détail des relations bilatérales, même celles qui sont les plus importantes: par exemple, avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France ou l'Union soviétique. Ces relations sont sous-jacentes à de nombreux problèmes traités par les rapports. L'importance de cet élément, notamment des relations canado-américaines, est soulignée par les nombreuses références que font ces rapports aux États-Unis.

Ce Rapport pose quelques questions fondamentales et cherche à y répondre. Dans les cas où il ne donne pas de réponse, il cherche à fournir des éléments de réflexion sur ces questions. Il constitue l'expression du souci qui anime le Gouvernement de traiter des questions soulevées par les Canadiens au sujet de la politique étrangère du pays. Pour ce faire, il a paru souhaitable et même nécessaire d'étudier le tableau des politiques dans son ensemble. En évaluant ce rapport politique, les Canadiens devraient se demander: «Quel Canada voulons-nous?» Ils devraient réfléchir à cette question exactement comme elle est posée. Car, en somme, le Canada aura la politique étrangère correspondant au genre de pays que les Canadiens croient avoir, ou veulent avoir, dans les dix ans qui viennent.

Amérique latine

Politique étrangère au service des Canadiens

Amérique latine

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, K1A 0S9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/2F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE PREMIER—VUE D'ENSEMBLE 5

CHAPITRE II—LES CHANCES DU CANADA EN AMÉRIQUE LATINE 8

La qualité de la vie 8

La protection d'un milieu naturel harmonieux 11

La justice sociale 11

La croissance économique 16

La paix et la sécurité 19

CHAPITRE III—UN CHOIX À FAIRE 21

Le Canada doit-il adhérer à l'OEA? 22

L'évolution de l'OEA 22

Conséquences pour le Canada de l'adhésion à l'OEA 23

Le bilan 25

CHAPITRE IV—POLITIQUE PRÉCONISÉE: RAFFERMISSEMENT SYSTÉMATIQUE DES LIENS AVEC L'AMÉRIQUE LATINE 26

Objectifs de la politique 26

Programmes 27

Amélioration de la qualité de la vie 27

Liaison avec le public 29

Assistance au développement 29

Institutions multilatérales 31

Commerce 31

Investissements 33

Tourisme 33

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

NOTA

L'Amérique latine comprend le Mexique, trois pays des Antilles (Cuba, la République Dominicaine et Haïti) et les pays de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud.

Chapitre premier

VUE D'ENSEMBLE

Depuis longtemps, des organismes interaméricains et internationaux ont permis au Canada et à l'Amérique latine d'entretenir, de façon bilatérale, des relations fructueuses qui n'ont guère revêtu cependant une importance capitale. Cette situation est en train de changer; l'Amérique latine voit de plus en plus le Canada comme un pays profondément enraciné dans le monde occidental et destiné à jouer un rôle propre dans le monde. Le Canada, de son côté, saisit davantage l'importance que l'Amérique latine est appelée à prendre dans le domaine des affaires internationales.

La communauté culturelle et la solidarité qui unit les pays latino-américains face au reste du monde, ne doivent toutefois pas faire oublier les différences qui existent entre eux au niveau de la superficie, de l'évolution, de la composition ethnique, de l'organisation politique et de la perception du monde. En dépit des tensions qui pourront s'exercer dans cette région au cours des prochaines années, il est à prévoir que l'Amérique latine progressera de façon remarquable, durant la décennie actuelle, si le développement économique et social réussit à aller de pair avec la croissance démographique. Bien que les échanges entre le Canada et ces pays aient connu des débuts relativement modestes, leur importance devrait s'accroître au cours de cette même période.

La présence des États-Unis entre le Canada et l'Amérique latine constitue une barrière géographique qui influe sur nos échanges et nos relations avec les régions au sud du Rio Grande. Comme par le passé, ce facteur obligera le Canada, au cours des années 70, à veiller au maintien de sa personnalité culturelle et à prendre des initiatives particulières dans ses relations avec les pays latino-américains.

Bien que les intérêts des États-Unis en Amérique latine soient beaucoup plus complexes et étendus que ceux du Canada, les deux pays s'intéressent au développement et à l'expansion économique de cette région. Il faut cependant remarquer que l'attitude du Canada à l'égard des crises que connut l'hémisphère durant les années 60, a montré que les politiques des deux pays à l'égard des problèmes de sécurité de l'hémisphère, ne coïncident pas toujours.

Les pays latino-américains s'adressent d'abord aux États-Unis pour satisfaire à leurs besoins économiques, mais ils font également appel au Canada et à tous les pays développés. La similitude des intérêts économiques à sauvegarder, tend à rapprocher l'attitude du Canada de celle des États-Unis à l'égard de ces besoins. D'un autre côté, le Canada est en mesure de comprendre la position des pays latino-américains à l'égard des États-Unis, étant donné que l'importance de nos exportations aux États-Unis et des investissements américains au Canada crée une certaine similitude dans la situation du Canada et des pays latino-américains vis-à-vis des États-Unis.

Ces divers facteurs ne devraient pas empêcher le Canada de participer plus étroitement aux activités de cette région. Bien que les États-Unis aient occupé, jusqu'ici, une position dominante parmi les pays qui s'intéressent à l'Amérique latine, les pays européens et certains pays asiatiques comme le Japon, entretiennent avec l'Amérique latine des relations qui se raffermissent de plus en plus. À l'aube d'une nouvelle décennie, les pays latino-américains et les États-Unis se réjouiraient que le Canada y assume un rôle plus actif.

L'Amérique latine inclut certains pays des Antilles. Le Canada entretient d'ailleurs des relations étroites avec les pays de cette région qui font partie du Commonwealth; ces relations rapprochent le Canada de l'Amérique latine. Au cours des années 70, il se peut que les Antilles développent le sentiment d'une personnalité commune, ce qui faciliterait la coopération entre le Canada et l'ensemble de la région antillaise.

L'établissement de liens plus étroits avec l'Amérique latine, par l'augmentation des échanges commerciaux et par la rationalisation des investissements dans cette région, bénéficierait à la souveraineté et à l'indépendance du Canada. Une connaissance plus profonde de la culture latino-américaine enrichirait la qualité de la vie au Canada. Un commerce plus poussé avec l'Amérique latine rendrait le Canada plus capable de «gagner sa vie» dans le monde. Enfin, l'établissement d'un dialogue avec certains de ces pays, sur les problèmes mondiaux, permettrait d'accroître la capacité du Canada de jouer un rôle indépendant sur le plan international.

Le nombre de Canadiens qui visitèrent l'Amérique latine s'est accru constamment au cours des dernières années; plus de 60,000 visiteurs qui comprenaient des touristes, des hommes d'affaires, des ingénieurs, des scientifiques, des universitaires, des artistes, des musiciens, des étudiants, des athlètes, des délégués à des réunions professionnelles et gouvernementales, se rendirent en Amérique latine au cours d'une seule année, alors que 25,000 Latino-Américains venaient visiter le Canada. Il y a en outre plus de 2,000 Canadiens, membres d'organisations religieuses et autres, qui œuvrent actuellement dans plusieurs pays d'Amérique latine. Dans le sens inverse, un petit nombre d'émigrants d'Amérique latine s'installent au Canada chaque année.

Quelque vingt-cinq organisations canadiennes s'intéressent de façon particulière aux problèmes latino-américains. Plusieurs universités canadiennes ont des centres d'études sur l'Amérique latine et dans le secteur privé, certaines structures, telles que le comité mexicano-canadien d'hommes d'affaires, qui vise à promouvoir le commerce et les investissements, furent mises sur pied. De façon générale, les perspectives concernant l'établissement de rapports plus étroits entre les citoyens des pays en cause, semblent bonnes.

Chapitre II

LES CHANCES DU CANADA EN AMÉRIQUE LATINE

La qualité de la vie

L'accroissement des relations avec l'Amérique latine est susceptible d'améliorer la qualité de la vie tant au Canada qu'en Amérique latine. Il faudra cependant tenir compte du milieu socio-culturel latino-américain, où s'entremêlent les valeurs de la civilisation occidentale et de leur propre culture. Tout en ayant une situation culturelle analogue, le Canada regarde davantage vers l'avenir dans la poursuite de son industrialisation et de son développement économique, social et politique. En Amérique latine, on a perçu que les Canadiens, en dépit de leur niveau de vie assez élevé, apprécient les différences et les particularités de la vie et recherchent par eux-mêmes des solutions logiques et pratiques aux problèmes qu'ils affrontent.

Sur le plan de la qualité de la vie, les Latino-Américains estiment que dans des domaines tels que la cybernétique et la technologie, le Canada peut les aider à trouver les moyens d'avancer dans la voie du progrès; de leur côté, ils peuvent rendre au Canada des services analogues dans des domaines comme la peinture, l'architecture, la cinématographie et la sociologie. En même temps, en archéologie et en ethnologie, les Canadiens et les Latino-Américains peuvent s'aider mutuellement à redécouvrir et à respecter leur passé.

Les programmes déjà en marche dans le domaine de la science et de la technologie, comprennent entre autres l'Accord scientifique qui fut conclu récemment avec le Brésil et en vertu duquel environ une douzaine de savants d'un pays font à chaque année des recherches dans l'autre pays. Dans le cadre d'un autre programme, le Conseil national de recherches met à la disposition de certaines institutions latino-américaines des informations d'ordre scientifique.

Le Canada pourrait développer davantage les programmes d'échanges à ce niveau; cependant, tout en ayant accès aux techniques de pointe dans ce domaine, un choix doit être fait parmi l'ensemble de ces nouvelles techniques, afin d'éviter que des conséquences fâcheuses ne résultent d'une application arbitraire de ces techniques, motivée par des avantages commerciaux ou des politiques de développement, dans certaines régions en voie de développement de l'Amérique latine. Des recherches visant à déterminer les véritables besoins de ces régions et les méthodes adaptées au milieu social et physique, devront être effectuées pour éviter une exploitation excessive et une réglementation abusive. Le Canada connaît ce même genre de problèmes, il pourrait donc profiter de rapports plus étroits avec l'Amérique latine pour les résoudre. L'attention que le Centre de recherche pour le Développement international portera à l'Amérique latine, pourra aussi être utile aux gouvernements latino-américains.

Un grand nombre de Latino-Américains étudient dans des institutions canadiennes, dont environ 500 au niveau universitaire. La plupart de ces étudiants défraient eux-mêmes le coût de leurs études, bien qu'il arrive parfois que l'université d'accueil assure, en tout ou en partie, les frais de scolarité et que le Conseil national de recherches accorde des bourses à des scientifiques latino-américains qui poursuivent des études au niveau post-doctoral et aux chercheurs canadiens (environ vingt-cinq chaque année), désireux de poursuivre en Amérique latine, des études dans des domaines tels que la biologie, la géologie et l'archéologie. Il arrive parfois que des accords soient conclus entre universités canadiennes et latino-américaines sur l'échange d'étudiants ou sur l'affectation de professeurs du niveau post-doctoral. Ces échanges s'appliquent surtout au domaine des sciences et des humanités, les Canadiens étant souvent attirés par les sciences humaines alors que les Latino-Américains s'intéressent surtout aux sciences exactes et appliquées. À l'avenir, on pourrait tirer un meilleur parti des fonds disponibles en aidant les universités canadiennes à développer des relations plus étroites avec des universités latino-américaines de leur choix.

Dans le domaine artistique, plusieurs échanges ont déjà eu lieu entre le Canada et certains pays d'Amérique latine. Plusieurs artistes latino-américains ont exposé leurs œuvres, à titre privé ou sous le patronage de leur gouvernement, dans les diverses galeries du Canada; par contre, des œuvres de peintres et sculpteurs canadiens sont présentées régulièrement à la Biennale de Sao Paulo au Brésil. Occasionnellement, des artistes et des spectacles latino-américains furent présentés devant des auditoires canadiens; il convient d'ailleurs de rappeler l'importante part qu'ont prise, en 1967, le Mexique et d'autres pays d'Amérique latine au festival culturel de

l'Exposition universelle. Le Canada devait, en 1968, participer très activement aux manifestations culturelles qui avaient été organisées dans le cadre des Jeux olympiques de Mexico. Cependant, bien qu'un accord culturel ait été conclu depuis longtemps entre le Canada et le Brésil, seules quelques activités sporadiques résultèrent de la conclusion de cette entente.

Dans le domaine du cinéma et de la télévision, les organismes canadiens tels que l'Office national du film et la Société Radio-Canada pourraient être intéressés à mettre sur pied un programme d'échanges et de coproduction avec plusieurs pays d'Amérique latine qui sont très avancés dans ces domaines. L'Office national du film et la Société Radio-Canada ont d'ailleurs fait de nombreux films dans les pays d'Amérique latine, qui, de leur côté, portent un vif intérêt à l'égard de la télévision éducative.

Le Canada peut développer, de façon bilatérale, des relations scientifiques et culturelles avec les pays d'Amérique latine; l'Organisation des États américains offre cependant des possibilités que l'on devrait mettre à profit. Le Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture, l'un des trois conseils directeurs du système interaméricain, est le principal organisme chargé de voir à la bonne marche des activités de l'OEA dans les domaines de l'éducation, de la science et de la technologie. Les activités artistiques, qui ne sont pas négligées, sont financées principalement au moyen du budget général de l'OEA, tandis que les programmes à caractère scientifique et éducationnel se sont développés considérablement au cours des deux dernières années, grâce au fonds spécial pour l'éducation, la science et la culture qui fut établi récemment. Il s'agit là d'un programme efficace auquel le Canada pourrait éventuellement s'associer pour faire mieux connaître le Canada et les objectifs qu'il poursuit.

Il faut souhaiter que le Canada et l'Amérique latine soient mutuellement mieux renseignés. Les Latino-Américains doivent faire leur part, mais le Canada pourrait aussi faire plus par la presse, la radio et la télévision. Depuis l'année dernière, il faut dire que la presse et les autres moyens d'information du Canada ont porté plus d'attention à l'Amérique latine.

L'actuel programme d'information du Gouvernement canadien en Amérique latine est surtout confié à nos ambassades. On y retrouve les éléments classiques des programmes de ce genre: relations avec la presse parlée et écrite, subventions de voyages effectués au Canada par des journalistes latino-américains, publications, expositions, diffusion de films et réponses aux questions du public. Les services de radio-télévision et de transcription du Service international de Radio-Canada, de même que la

cinémathèque de l'Office national du film qui possède un bureau en Amérique latine, constituent des éléments particulièrement importants et utiles de ce programme. Le service international de Radio-Canada dispose d'installations pour ses services de transcription en espagnol dans 700 postes de radio-diffusion en Amérique latine, et il diffuse chaque jour des émissions de 45 minutes en espagnol et de 30 minutes en portugais. Ces émissions sont bien captées au Mexique, en Amérique centrale, dans les Antilles et sur la côte est de l'Amérique du Sud, mais la réception sur la côte ouest laisse à désirer, la puissance des émetteurs étant insuffisante pour transmettre à cette distance. En 1969, outre la distribution commerciale assurée par l'ONF lui-même, les ambassades du Canada en Amérique latine ont organisé plus de 50,000 projections de leurs films. Quelque sept millions de spectateurs ont assisté à ces représentations.

La protection d'un milieu naturel harmonieux

L'aménagement du territoire est un de ces nouveaux secteurs où coïncident les intérêts du Canada et des pays d'Amérique latine. La dénucléarisation de l'hémisphère sud-américain permet d'espérer que cette région échappera aux retombées radio-actives qui seraient provoquées par des explosions nucléaires dans l'atmosphère. Dans le domaine de l'océanographie, le navire canadien *S.S. Hudson* poursuit des recherches autour des deux Amériques afin d'accroître nos connaissances sur les fonds marins et les ressources alimentaires et biologiques que renferment les océans. Plusieurs scientifiques latino-américains sont associés à ces travaux dans les mers qui baignent le nord, l'est et l'ouest du Canada, de même que l'est et l'ouest de l'Amérique du sud. Ces études permettront de comparer l'écologie des océans qui entourent les deux hémisphères, tels que les fjords du Chili et de la Colombie-Britannique. La plupart des pays latino-américains portent à l'équilibre écologique des côtes un vif intérêt qui correspond à celui qui anime le Canada dans la protection des ressources de ses côtes. D'ailleurs les intérêts du Canada et des pays latino-américains se rejoignent lorsqu'il s'agit de mesures à prendre pour préserver de la pollution les eaux de l'Arctique. Certains contacts existent déjà entre les chercheurs canadiens et les chercheurs chiliens et argentins dans l'étude des régions arctiques et antarctiques.

La justice sociale

Bien que le type de régime politique et la forme de l'organisation de la société de chaque état relèvent de la compétence de chaque gouvernement,

il demeure que des influences réciproques de plus en plus fortes s'exercent entre les états, et cela, aussi bien dans l'hémisphère occidental que dans le reste du monde. Les Canadiens sont de plus en plus sensibilisés aux courants politiques et sociaux qui se manifestent en Amérique latine; en approfondissant leurs connaissances de la situation actuelle de ces pays, ils voudront connaître l'histoire des peuples et des mouvements d'indépendance qui sont à l'origine des régimes politiques et sociaux de chacun de ces pays.

La dimension économique est importante dans la recherche de la justice sociale, qui doit se faire en fonction du progrès économique des pays développés et en voie de développement. Il faut réduire l'écart entre pays nantis et défavorisés. Bien qu'il existe des centres relativement développés dans la plupart des pays d'Amérique latine, la population y exerce dans l'ensemble une forte poussée[1]. La population se concentre de plus en plus dans les centres urbains et le produit national brut (PNB) de la plupart de ces pays est inférieur à $500 par habitant annuellement alors que la moyenne canadienne était de $3,500 (can) par habitant en 1968.

L'existence, en Amérique latine, d'importantes richesses naturelles, encore largement inexploitées, nécessitera avec le temps, une application judicieuse de la technologie, afin de permettre à tous les pays de cette région de prendre un essor économique qui, jusqu'ici, ne fut connu que par une minorité d'entre eux. Il importe donc que la coopération économique des organismes et gouvernements étrangers, que ce soit au niveau de la recherche, du commerce, de la science et de la technologie, ou encore sous la forme d'aide directe, leur permette de traverser la période difficile qu'ils affrontent actuellement. Le Canada fournit une aide modeste à l'Amérique latine dans le cadre du rôle qu'il a accepté de jouer dans le domaine du développement international. Il s'agira maintenant de savoir s'il y a lieu, au cours des années 70, de modifier le montant et la nature de notre aide ainsi que les voies par lesquelles cette aide est accordée.

Dès le début, le Canada contribua de façon substantielle aux programmes d'aide organisés par les Nations Unies dans les pays latino-américains. Depuis 1964 cependant, le Canada a mis sur pied un programme d'aide en vertu duquel une somme de 10 millions de dollars est mise, chaque année, à la disposition de la Banque interaméricaine de développement (BID), qui se charge de l'administration de ces fonds. Ces fonds s'élèvent maintenant à 60 millions de dollars et sont utilisés sous

[1]La population de l'Amérique latine s'élève actuellement à environ 265 millions d'habitants. Au taux de croissance actuel, elle atteindra 380 millions à la fin de la présente décennie et plus de 600 millions vers l'an 2000.

forme de prêts à long terme, à faible taux d'intérêt, et consentis par la Banque aux États membres pour les aider dans la poursuite de leur développement. Ces prêts qui doivent être approuvés par le Canada et par la Banque interaméricaine de développement, comportent certaines dispositions prévoyant l'emploi, du moins en partie, d'équipement canadien et s'il y a lieu, la participation de sociétés canadiennes. Le Canada met en outre, à la disposition de la Banque interaméricaine de développement, 30 millions de dollars, sous forme de crédits à long terme.

Dans le cadre de cet Accord, la Banque, une institution à caractère multilatéral, administre au nom du Canada, des fonds destinés à des projets bilatéraux. Cette entente permet au Gouvernement canadien de participer à la mise en œuvre de certains programmes de développement en Amérique latine sans posséder l'expérience des problèmes de développement dans cette région, ni les instruments administratifs qui lui auraient permis d'accomplir cette tâche par lui-même. Toutefois, la nature particulière de cette entente, par laquelle la Banque nous apporta sa collaboration dans la réalisation de nombreux projets, a soulevé certains problèmes, du fait de la lenteur mise à utiliser les fonds et de la diversité des procédures et règlements.

Jusqu'ici, le Canada, par l'entremise de la Banque interaméricaine de développement, a approuvé des prêts destinés à l'Argentine, à la Bolivie, au Brésil, au Chili, à la Colombie, à El Salvador, à l'Équateur, au Mexique, au Paraguay et au Pérou. Un prêt fut en outre consenti à la Banque de l'Amérique centrale pour l'intégration économique. Les projets qui furent financés à l'aide de fonds canadiens, comprennent entre autres, des études de rentabilité et de préinvestissement, des services de télécommunications, des installations portuaires, des aéroports, un institut de technologie, une centrale thermique, des centrales hydro-électriques et divers travaux d'infrastructure.

Ce programme s'est concentré surtout sur des projets de développement qui comportaient l'emploi d'une grande quantité de matériel et dont la réalisation exigeait des capitaux considérables. L'aide technique ne fut toutefois pas négligée puisque le Gouvernement canadien a commencé à prêter son concours dans ce domaine à des pays d'Amérique latine, en accordant des subventions à des organisations et à d'autres organismes non gouvernementaux d'origine canadienne qui œuvrent en Bolivie, au Brésil, au Chili, dans la République Dominicaine, au Guatemala, en Haïti et au Pérou. Des subventions furent également versées au Service universitaire canadien outre-mer (SUCO) dont l'activité s'exerce en Bolivie, au Chili, en Colombie et au Pérou, et au Service administratif canadien outre-

mer (SACO) qui œuvre au Brésil et dont l'activité est susceptible de s'étendre à d'autres pays d'Amérique latine. Les quelque 65 représentants de SUCO qui sont en Amérique latine, s'occupent surtout d'éducation, d'agriculture, de développement communautaire, de travaux de génie et de services para-médicaux. Le SACO pour sa part, s'est fixé un objectif de 60 conseillers pour l'Amérique latine, et concentre son effort sur les techniques de gestion.

Si le Gouvernement canadien affectait à l'Amérique latine une plus grande part de son budget consacré au développement économique, il pourrait continuer et même accroître son programme d'assistance-équipement dans cette région et y instaurer un programme d'assistance technique plus rationnel. Plusieurs raisons militent en faveur de l'accroissement d'un programme d'assistance technique qui porterait sur l'agriculture, l'éducation et le développement communautaire, et les planificateurs économiques de la plupart des pays d'Amérique latine attachent de plus en plus d'importance aux activités qui s'exercent dans ces domaines. Comme les connaissances du Canada se sont accrues dans ces sphères d'activité, le rendement final, résultant d'un effort somme toute assez faible en matière d'assistance technique, est parfois très élevé en proportion des capitaux investis; cette assistance technique pourrait être orientée vers des secteurs tels que les pêcheries, la sylviculture, la mise en valeur des ressources renouvelables, l'exploitation minière et la géologie, les techniques de gestion et les mécanismes juridiques rattachés à ces diverses activités économiques.

Comme la plupart des pays d'Amérique latine souffrent d'une pénurie de capitaux, l'accroissement des fonds destinés au développement économique, nécessite l'apport de capital étranger; environ 90 pour cent des investissements dans ces pays proviennent des économies réalisées sur le plan interne. L'affectation de certains fonds à des projets hautement prioritaires en matière de développement, pourrait donc être très utile. Ce type d'aide comporte souvent une part importante de formation technique et d'échanges technologiques, qui de leur côté, peuvent être coordonnés avec les programmes d'investissement. De façon générale, ces deux formes d'aide peuvent apporter un appui considérable aux institutions qui s'occupent particulièrement de développement économique, notamment celles qui sont en mesure d'exercer un influence importante sur le plan régional.

La mise en application des programmes d'aide du Canada à l'intention de l'Amérique latine pourrait être assurée par des mécanismes bilatéraux ou multilatéraux, ou par la conjonction des deux. Des organismes multilatéraux existent déjà à la suite d'ententes conclues dans le cadre de l'OEA, de la BID et d'autres institutions régionales. L'assistance en capital

du Canada est fournie par l'entremise de la BID en vertu de certaines ententes dont l'élargissement et l'amélioration pourraient satisfaire chacune des parties intéressées. D'autres possibilités s'offrent au Canada dans le domaine de l'assistance en capital; il y a entre autres l'adhésion à la BID dans des conditions qui seraient mutuellement acceptables, ou l'instauration d'un programme d'aide bilatérale. Dans le choix de ces méthodes, il faut tenir compte de la nécessité de promouvoir les institutions latino-américaines importantes, en les utilisant pour dispenser l'aide canadienne et en leur accordant directement de l'aide financière ou technique. Cette dernière pourrait être dispensée sous les auspices de l'OEA ou selon des accords de base conclus entre les gouvernements intéressés.

Le Canada témoigne aussi de son intérêt à l'égard du développement économique et social de l'Amérique latine en participant aux activités de diverses organisations interaméricaines et de certains organismes des Nations Unies qui s'intéressent à l'Amérique latine. Des observateurs canadiens assistent aux séances du Conseil économique et social interaméricain, un des conseils directeurs de l'OEA, à certaines réunions du Comité interaméricain de l'Alliance pour le progrès, qui examine le progrès des pays de l'OEA dans la réalisation de leurs programmes de développement, et à l'Assemblée annuelle de la Banque interaméricaine de développement. Le Canada est, par contre, membre de l'Institut panaméricain de géographie et d'histoire qui aide les pays de l'OEA dans leurs programmes de planification régionale et leurs études des problèmes d'urbanisation, de l'Institut interaméricain des Administrateurs fiscaux et du Centre d'études monétaires pour l'Amérique latine. Le Canada fait aussi partie de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et, en qualité de membre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation internationale du Travail (OIT), il participe dans une certaine mesure aux travaux de l'Organisation panaméricaine de la Santé et de la Commission régionale de l'OIT pour les Amériques. En outre, le Canada s'associe au développement des pays latino-américains au moyen de ses contributions annuelles au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) et au Programme alimentaire mondial.

Divers groupements professionnels et privés du Canada sont associés à un nombre considérable d'organismes interaméricains non gouvernementaux dont les activités portent notamment sur le développement

industriel, le génie civil, la chimie, les pêcheries, l'agriculture, la santé publique, la pharmacologie, le bien-être social, le travail, l'élaboration des réseaux routiers et le design industriel.

La croissance économique

Les échanges commerciaux entre le Canada et l'Amérique latine n'ont fait que croître au cours des ans. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le volume des exportations et des importations a plus que quadruplé, pour atteindre en 1969, 427 millions et 544 millions de dollars, respectivement. Bien que ces chiffres soient impressionnants, ils peuvent cependant paraître insuffisants lorsqu'on les compare aux données se rapportant aux autres parties du monde. Les ventes canadiennes à d'autres régions ont augmenté plus rapidement au cours de la même période, et elles représentent une part beaucoup plus élevée de nos exportations totales. Nos ventes à l'Amérique latine ne représentent que 3.5 pour cent de nos exportations totales et ne portent que sur un nombre assez limité de marchandises telles que des pièces d'automobile, du papier journal, du blé et de la farine, de l'aluminium et de l'acier profilés, de l'amiante et du caoutchouc synthétique. Il semble donc nécessaire d'augmenter et de diversifier nos exportations vers l'Amérique latine.

Au cours des années 70, il y aura sans aucun doute une demande continue pour les denrées alimentaires et les matières premières industrielles en provenance du Canada. On pourrait cependant examiner d'autres possibilités en tenant compte du fait que l'Amérique latine occupe une place intermédiaire entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement dont les ressources sont encore à peine exploitées. Dans la mesure où le niveau de vie des populations s'élèvera, le Canada aura certainement la possibilité de vendre une plus grande variété de ses produits de consommation. En outre, la tendance générale à l'industrialisation et à l'expansion de l'économie dans ces pays, tant à l'échelle nationale que régionale, facilitera la vente des biens d'équipement et des services techniques canadiens. L'expérience récemment acquise par le Canada dans divers domaines et des conditions géographiques similaires lui permettent de fournir l'équipement et les connaissances dans des domaines tels que les télécommunications, les installations d'entreposage du blé, l'équipement hydro-électrique, les installations portuaires, le matériel pour combattre les feux de forêt et pour la fabrication du papier, les avions spécialisés, l'équipement de métros, de routes et chemins de fer, les réacteurs nucléaires,

la construction d'aéroports, les relevés aériens, les services d'ingénieurs conseil et le matériel scolaire.

Toutefois, d'autres facteurs doivent être pris en considération. Il importerait, en premier lieu, de trouver un mode d'organisation approprié qui favoriserait la promotion du commerce. En Amérique latine, les gouvernements ont tendance à jouer un rôle important dans les affaires économiques, en raison non seulement de leur participation directe au développement, à l'industrialisation et à l'intégration économique régionale, mais aussi de l'importance des négociations intergouvernementales comme les accords sur certaines marchandises et sur les préférences commerciales. L'accroissement de nos relations commerciales avec les pays latino-américains exigera l'établissement de relations plus directes et soutenues avec les gouvernements et les organisations régionales et internationales par lesquelles ces pays s'efforcent d'atteindre leurs objectifs communs. L'Association latino-américaine de libre-échange qui groupe les pays de l'Amérique du Sud et le Mexique, et le Marché commun de l'Amérique centrale auquel appartiennent tous les pays de l'Amérique centrale, à l'exception de Panama, sont les deux plus importantes organisations régionales. Il existe également en Amérique du Sud, deux sous-groupes importants, le Pacte Andin et le Groupe du Rio de la Plata.

En second lieu, il faut noter la grave pénurie de devises étrangères qui entrave le processus d'industrialisation. Bien que cette pénurie soit ressentie moins fortement en Amérique latine que dans certaines autres régions en voie de développement, il importe que l'on dispose de crédits à l'exportation et de mécanismes d'assurance pour faciliter la vente de biens d'équipement et de certaines quantités importantes de marchandises. Dans le passé, environ le tiers des sommes engagées par la Société d'assurance du crédit à l'exportation dans le financement des exportations canadiennes, fut affecté aux ventes à l'Amérique latine. La Société pour le développement des exportations, récemment instituée, s'est vu conférer des pouvoirs encore plus étendus et une aide financière accrue, ce qui lui permettra de fournir un appui plus considérable aux entreprises canadiennes intéressées à exporter vers l'Amérique latine.

Un troisième facteur serait le désir d'accroître au Canada les ventes des produits latino-américains. Ces pays doivent, en effet, disposer de marchés stables pour leurs produits de base. La création de nouveaux emplois pour faire face au problème de l'accroissement rapide des populations urbaines, exigera qu'ils diversifient leurs industries secondaires et conservent leurs réserves de devises étrangères par l'échange d'exportations contre leurs importations. Les méthodes visant à favoriser cette diversifi-

cation, comme l'imposition de droits d'entrée élevés sur certaines catégories d'importations ou d'autres politiques protectionnistes que pourraient adopter certains groupements régionaux comme l'Association latino-américaine de libre-échange, provoqueront une certaine réduction du volume de nos exportations. Tout pays développé désirant intensifier ou étendre ses relations commerciales avec l'Amérique latine, doit cependant être disposé à tenir compte de ce besoin de diversification, et, tout en n'épargnant rien pour assurer l'entrée de ses propres produits dans ces pays, faire en sorte que l'on diminue la nécessité d'adopter de telles mesures, en prenant toutes les dispositions possibles pour faciliter l'entrée des produits latino-américains sur son propre marché.

Jusqu'ici, nos importations en provenance de l'Amérique latine se sont accrues à peu près au même rythme que nos exportations destinées à cette région; le taux de croissance de ces importations est loin d'être aussi élevé que celui de nos importations en provenance du reste du monde. Comme dans le cas de nos exportations, nos importations de produits latino-américains ne sont pas tellement diversifiées et comprennent surtout des denrées tropicales, des produits bruts et semi-manufacturés. La majeure partie de ces importations porte cependant sur l'achat de pétrole et de produits dérivés du pétrole, au Venezuela; en 1969, ceux-ci représentaient 332 millions de dollars sur le chiffre total de nos importations d'Amérique latine qui s'élevait à 544 millions. Ce n'est que grâce à ces importations que la balance commerciale du Canada avec l'Amérique latine est favorable à cette dernière. La plupart des autres produits que nous importons, exception faite du café que le Canada importe de quinze pays latino-américains, sont surtout limités à certaines régions: par exemple, le coton brut provient presque exclusivement du Mexique et de la Colombie, et les bananes, de l'Équateur et de l'Amérique centrale.

De façon générale, le marché canadien est un marché libre, comportant peu de restrictions sur les importations et des droits d'entrée relativement faibles ou inexistants pour ce qui est de plusieurs produits intéressant l'Amérique latine. En dernier ressort, le niveau qu'atteindra la vente de produits latino-américains au Canada, dépendra de l'initiative que démontreront les exportateurs d'Amérique latine eux-mêmes. Le Canada a tout de même intérêt à faciliter ces ventes qui favorisent le développement économique de la région et donnent à ces pays un plus grand pouvoir d'achat. Pourvu que les intérêts légitimes des producteurs canadiens soient sauvegardés, le Gouvernement canadien pourra donc jouer un rôle utile à cet égard.

Les statistiques officielles ne fournissent pas de données précises sur les investissements latino-américains au Canada ou canadiens en Amérique latine. Ces derniers se chiffrent toutefois par plusieurs centaines de millions de dollars et vont s'accroissant. Comme tous les investisseurs étrangers, les Canadiens doivent être disposés à accepter les conditions du pays d'accueil en ce qui concerne le contrôle et l'imposition des sociétés, la formation du personnel local et son affectation à des postes de responsabilité, le traitement sur place des matières premières. Somme toute, les pays d'Amérique latine accueillent bien les investissements canadiens, et il est manifeste que le commerce peut s'exercer de façon satisfaisante dans les conditions actuelles.

Quelques banques canadiennes ont des succursales en Amérique latine et certaines compagnies d'assurance canadiennes y font affaire. Au cours des dernières années, le nombre de firmes d'ingénieurs conseil canadiens en Amérique latine, a augmenté considérablement; elles sont maintenant engagées dans le développement de plusieurs pays de cette région. Le tourisme, qui rapporte plus de devises étrangères à certains pays d'Amérique latine qu'au Canada, sera étudié séparément dans la dernière partie de ce document, en raison de l'importance qu'il revêt pour favoriser les rapports entre les habitants de divers pays.

La paix et la sécurité

Aux Nations Unies et particulièrement au sein de quelques organismes comme le Conseil de sécurité, la Commission de Genève sur le Désarmement et la Commission du Droit international, le Canada a développé des échanges significatifs avec les pays de l'Amérique latine; ces rapports ont porté sur des questions telles que la situation au Moyen-Orient, le contrôle des armements nucléaires, le maintien de la paix, le contrôle des armements sur les fonds marins, le droit de la mer et la codification du droit international. À l'égard de ces problèmes, le Canada a tout intérêt à intensifier ses consultations, bilatéralement ou au sein des forums internationaux, avec les pays d'Amérique latine; cela se fait actuellement avec le Mexique par exemple, grâce à la Commission mixte Canada-Mexique récemment établie.

Si on fait abstraction des menaces qui pourraient provenir de l'extérieur, la sécurité de l'hémisphère pourrait être troublée par l'éclatement de disputes ou conflits entre les États de cette partie du monde. Le déclenchement de telles hostilités, dans une région comme les Antilles, préoccuperait le Canada dont les intérêts pourraient être ainsi affectés. Il

existe cependant d'autres problèmes, plus difficiles à cerner, qui pourraient résulter de l'existence de nouveaux foyers révolutionnaires. Il semble donc que le rôle principal du Canada dans ce domaine, consisterait à venir en aide à ceux qui cherchent à éliminer les causes éventuelles de révolution violente dans l'hémisphère.

Chapitre III

UN CHOIX À FAIRE

Le Gouvernement a déjà fait connaître son intention de raffermir ses relations avec l'Amérique latine. A cette fin, trois façons de procéder peuvent être envisagées. La première consisterait à poursuivre essentiellement la politique actuelle: on développerait le commerce et les investissements, on augmenterait légèrement les activités d'assistance au développement, mais on laisserait les relations politiques, culturelles et scientifiques évoluer suivant les circonstances. Le Gouvernement a déjà rejeté cette option comme étant une réponse inadéquate aux possibilités qu'offriront dans les prochaines années les relations avec l'Amérique latine.

La deuxième façon de procéder serait d'élargir et d'approfondir à dessein nos relations avec l'Amérique latine, non seulement sur le plan économique mais encore sur le plan politique de même que dans les domaines culturel, éducatif, technologique et des échanges scientifiques. Cette dernière solution pourrait être mise en œuvre de deux manières dont la première serait d'opter pour une attitude totalement multilatérale: le Canada, tout en maintenant des relations bilatérales avec certains États, pourrait demander à devenir membre à part entière de l'OEA.

Enfin, si l'on voulait poursuivre sur une base plus large une politique plus raffinée, la dernière façon de procéder consisterait à renforcer de façon systématique les liens de toute nature qui nous unissent à l'Amérique latine. Nous nous engagerions ainsi dans des programmes intergouvernementaux dans les sphères économique, culturelle et politique; nous établirions en même temps des liens plus étroits avec le système interaméricain et certaines de ses organisations, sans pour autant devenir membre de l'OEA.

Le Canada doit-il adhérer à l'OEA?

L'évolution de l'OEA

L'Organisation des États américains constitue la principale association régionale à laquelle adhèrent la plupart des pays indépendants de l'hémisphère. Elle est en outre l'organisation centrale du système interaméricain, composé pour sa part d'un certain nombre d'organismes qui font partie de l'OEA ou lui sont associés. Elle comprend enfin une Assemblée générale qui se réunit une fois l'an, un Conseil permanent et un Secrétariat dont le siège est à Washington.

Il nous faut également mentionner à titre d'organismes importants les autres conseils directeurs de l'Organisation (le Conseil interaméricain économique et social, le Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture), de même que la Banque interaméricaine de développement et certaines organisations mentionnées aux pages 15 et 31.

Depuis quelques années, un dynamisme remarquable et un effort sérieux de rationalisation se sont fait jour dans les travaux de planification et d'administration de l'OEA. L'entrée en vigueur de sa nouvelle charte marque à cet égard le début d'une phase nouvelle pour l'Organisation. En même temps, sa composition a évolué. Alors que jusqu'à tout récemment elle offrait le visage d'une association entre les États-Unis et les pays latino-américains, l'adhésion de trois pays appartenant aux Antilles du Commonwealth (la Barbade, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago) lui a donné un caractère plus représentatif de l'hémisphère. Un quatrième pays, la Guyane, n'a pu les imiter, l'OEA se refusant à admettre de nouveaux membres qui auraient des différends avec les membres actuels sur le plan territorial (le Venezuela soutient qu'une vaste portion du territoire de la Guyane lui appartient de plein droit).

Au fur et à mesure que le système interaméricain s'étend, son caractère se modifie. Ainsi, les pays latino-américains et ceux des Antilles du Commonwealth ont créé leur propre comité au sein de l'OEA sur les questions économiques et les problèmes sociaux. Or ce sont précisément ces questions qui intéressent le plus les gouvernements des pays membres. Au cours de la prochaine décennie, le système interaméricain fournira les structures nécessaires pour chercher des solutions tant à ces questions qu'aux problèmes de politique ou de sécurité qui pourraient se faire jour. Dans le domaine économique, on cherchera à parvenir à des ententes par un processus de négociation qui mettra souvent face à face les États-Unis et les autres pays de l'OEA. Dans le domaine des questions de politique ou de sécurité, on parviendra certainement à un consensus mais on verra proba-

blement apparaître des tensions. De la sorte, en ce qui concerne les affaires interaméricaines, les États-Unis se trouveront associés à un groupe de pays qui s'affirment davantage et qui exigent aussi davantage que soient respectées leurs propres valeurs nationales et culturelles.

Conséquences pour le Canada de l'adhésion à l'OEA

La décision du Canada d'adhérer à l'OEA l'amènerait du même coup à se rapprocher des pays latino-américains, que l'on considère ceux-ci de façon individuelle ou collective. Il manifesterait ainsi de façon probante son désir de partager le destin des autres pays de l'hémisphère. Néanmoins, d'autres conséquences doivent être prises en considération.

Si, comme il est vraisemblable, l'OEA réussit grâce à sa nouvelle charte à s'orienter de façon croissante vers des buts économiques, sociaux et culturels, elle pourrait bien devenir un organisme avec lequel il serait possible pour le Canada de collaborer de façon très efficace. Sur le plan économique, il y aurait là un avantage certain pour le Canada. L'OEA et ses principales institutions économiques, comme le Conseil interaméricain économique et social, fourniraient le cadre dans lequel pourrait s'articuler une politique économique canadienne cohérente envers l'Amérique latine pendant qu'une meilleure connaissance du Canada et de ses possibilités industrielles faciliterait l'expansion des investissements et du commerce canadiens en Amérique latine. En outre, on attendrait du Canada, devenu membre du comité spécial du Conseil interaméricain économique et social pour la consultation et la négociation sur la politique commerciale, qu'il détermine par voie de consultations ses politiques et pratiques en ce qui a trait aux relations économiques.

Il est possible que dans l'avenir l'OEA tende à une prise de décision collective en ce qui a trait à l'utilisation de l'assistance au développement. Quoiqu'il en soit, l'adhésion à l'OEA pourrait bien avoir comme conséquence, du moins dans l'immédiat, de restreindre la liberté d'action du Canada dans le domaine de l'assistance au développement puisqu'en devenant membre de l'Organisation, celui-ci adhérerait à la Banque interaméricaine de développement, ce qui, ajouté aux autres programmes d'assistance de l'OEA, absorberait probablement une bonne partie des ressources disponibles pour plusieurs années.

Advenant l'adhésion du Canada à l'OEA, il est raisonnable de croire que le principal effort du Gouvernement canadien dans les domaines de la science, de la technologie et des affaires culturelles en général, se ferait dans et par les programmes culturels de l'OEA, spécialement ceux du Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture. L'obligation

financière qui en découlerait, encore que bien moins considérable que celle découlant de l'assistance au développement, serait néanmoins substantielle. Il a été indiqué plus haut, que le programme de l'OEA pour les échanges universitaires jouit d'une excellente réputation. Un effort spécial y est apporté dans le domaine de la science et de la technologie, où la coopération canadienne pourrait prendre une place appréciable. Néanmoins, une des conséquences serait l'attribution, pour raisons financières, d'une priorité moindre au développement des programmes culturels bilatéraux avec les pays d'Amérique latine.

Toute mesure prise par le Canada pour adhérer à l'OEA devra refléter un intérêt sérieux dans les affaires politiques de l'hémisphère de même que dans sa défense et sa sécurité. Présentement, l'intérêt direct du Canada dans les affaires politiques est réel, encore que quelque peu limité. Néanmoins, une décision d'adhérer à l'OEA pourrait découler de la conviction sincère que le Canada se doit de participer aux délibérations collectives de l'hémisphère sur la défense et la sécurité et doit accepter sa part des responsabilités collectives.

Si, en se joignant à l'OEA, le Canada devenait partie d'une association destinée à la défense de l'ensemble du monde occidental, il n'assumerait cependant aucun engagement en vue de fournir des forces armées aux fins de maintien de la paix ou pour combattre en cas d'urgence. Seul le Gouvernement pourrait, à la lumière des circonstances, prendre une telle décision.

D'un autre point de vue, une difficulté surgirait pour le Canada de l'obligation éventuelle d'appliquer des sanctions politiques et économiques contre un autre pays en vertu d'un vote en ce sens des deux tiers des membres[2]. Le Canada aurait-il été membre de l'OEA en 1964 qu'on lui aurait demandé de rompre ses relations diplomatiques et commerciales avec Cuba. Les mêmes mesures pourraient à l'avenir être proposées et adoptées contre un autre pays; cela aurait pour conséquence de limiter éventuellement la liberté d'action du Gouvernement canadien dans le cas d'une crise concernant la sécurité de l'hémisphère.

Dans l'éventualité d'une adhésion du Canada à l'OEA, l'évolution de nos relations avec les pays latino-américains pourrait se poursuivre dans le cadre de certains projets bilatéraux. Au moins dans les premières années, ce processus se concentrerait probablement dans le domaine commercial

---

2 Cette obligation découle essentiellement du Traité interaméricain d'assistance réciproque (Traité de Rio) que tous les nouveaux membres, de l'avis de l'OEA, devraient signer ou s'engager à signer. En cas d'adhésion, il semblerait opportun pour le Canada de signer le traité au moment où il se joindrait à l'Organisation.

et des échanges de personnes. Par la même occasion, les rapports du Canada avec l'ensemble de l'Amérique latine revêtiraient une dimension nouvelle et plus importante dans tous les principaux domaines d'activité en même temps qu'ils acquerraient un caractère multilatéral de plus en plus accusé.

Le bilan

Le sentiment qu'il existe dans le monde entier une certaine tendance au régionalisme, la conviction que la manière la plus efficace pour le Canada d'exercer son influence dans toutes les matières d'importance pour les continents américains est de participer pleinement aux travaux de l'OEA et des organismes reliés, sont deux facteurs pouvant conduire le Canada à demander son admission à cette organisation. Quant aux membres de l'OEA, des sondages ont révélé que, s'ils accueillaient favorablement l'adhésion canadienne, ce ne serait pas tellement en fonction de cette adhésion en tant que telle, qu'en fonction des relations plus étroites qu'ils pourraient entretenir avec notre pays, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'OEA. Puisque le but du Canada est de développer des relations plus étroites avec l'Amérique latine, relations bénéficiant à la fois au Canada et à ces pays, il se peut que le moment vienne où un gouvernement canadien jugera qu'une adhésion à l'OEA serait le meilleur moyen de réaliser ce but. Entre-temps, le Canada devrait effectuer un rapprochement avec les pays latino-américains sur le plan bilatéral, de même qu'avec certaines institutions interaméricaines. Il se préparerait ainsi pour tout rôle qu'il pourrait être appelé à jouer à l'avenir au sein de l'hémisphère occidental et acquerrait l'expérience indispensable pour exercer son activité dans un milieu complexe, encore assez mal connu de la part des Canadiens.

Chapitre IV

POLITIQUE PRÉCONISÉE: RAFFERMISSEMENT SYSTÉMATIQUE DES LIENS AVEC L'AMÉRIQUE LATINE

La politique envisagée par le Gouvernement se fonde sur l'idée que les relations entre le Canada et les pays d'Amérique latine, qui résultent de leur appartenance à un même hémisphère, entre le Canada et les organisations régionales qui regroupent ces pays, et entre les Canadiens et les Latino-Américains sur une base individuelle, peuvent permettre de retirer des bénéfices mutuels croissants au niveau de l'expansion économique, de l'amélioration du mode d'existence et de la promotion de la justice sociale entre les diverses parties de l'hémisphère. Les diverses facettes des relations Canada-Amérique latine tendront à se renforcer l'une l'autre, de sorte que de meilleurs résultats dans un secteur donné pourront venir d'une approche globale de tous les autres secteurs principaux. L'engagement du Canada dans le système interaméricain ne pourra manquer de s'élargir et de s'approfondir dans une telle politique. Il n'en demeure pas moins que le but principal sera de permettre au Canada de jouer un rôle distinctif dans les affaires des continents américains, qui revêtent pour lui une importance particulière, tout en réaffirmant son indépendance par une définition plus précise de sa politique dont les contours étaient demeurés jusqu'à ce jour assez indéfinis. En outre, le Canada jouira d'une très grande latitude pour approfondir sa connaissance des rouages du système interaméricain et permettra ainsi une meilleure appréciation des possibilités de coopération. Enfin, le Canada aura la possibilité de participer à l'action des Nations Unies en Amérique latine.

Objectifs de la politique

Les objectifs que désire poursuivre la politique gouvernementale sont les suivants:

a) développer et consolider, de façon cohérente et bien définie, une attitude proprement canadienne face aux problèmes de

l'hémisphère américain, tant en fonction des intérêts canadiens qu'en fonction des relations du Canada avec les États d'Amérique latine pris individuellement ou dans leur ensemble;

b) rehausser la qualité de la vie des peuples canadien et latino-américains en donnant encouragement et appui aux échanges culturels et scientifiques;

c) faire mieux connaître en Amérique latine, le Canada et la qualité de la vie au Canada et faire prendre davantage conscience aux Canadiens de la vie, des valeurs et des aspirations des peuples latino-américains;

d) coopérer, chaque fois que faire se peut, avec les États latino-américains à des projets visant à préserver l'harmonie du milieu naturel de notre hémisphère;

e) contribuer au développement économique de l'Amérique latine par voie d'assistance au développement, de recherche, etc., et, ce faisant, favoriser la justice sociale dans les régions du continent américain;

f) favoriser la croissance économique du Canada en encourageant les intérêts commerciaux canadiens, permanents ou temporaires, en Amérique latine;

g) faciliter la paix et la sécurité mondiales en travaillant avec les Gouvernements latino-américains à la solution de ces problèmes internationaux auxquels ils peuvent, de concert, apporter une contribution valable;

h) encourager le développement de liens entre les personnes et, de façon plus spéciale, veiller au bien-être des Canadiens résidant ou voyageant en Amérique latine.

Programmes

Amélioration de la qualité de la vie

Sur ce sujet, voici les mesures que le Gouvernement entend prendre afin d'encourager le développement d'une plus grande collaboration entre le Canada et l'Amérique latine dans les domaines scientifique et culturel:

a) Dans le domaine de la science et de la technologie, le Gouvernement entend, i) encourager et assister les compagnies privées canadiennes à faire bénéficier les pays de l'Amérique latine des avantages de la technologie et de la formation technique aussi bien que des investissements; ii) sous réserve des conditions qui devront être approuvées par le Gouvernement canadien, autoriser les ministères ou agences qui disposent des connaissances voulues

ou qui se livrent à des travaux de recherche scientifique ou industrielle à recevoir des stagiaires latino-américains ou à transmettre des renseignements soit à des pays, soit à un organisme interaméricain approprié; iii) continuer à appuyer les efforts des organismes des Nations Unies en vue d'assurer aux connaissances technologiques la plus large diffusion possible.

b) Dans le domaine des échanges académiques le Gouvernement i) facilitera les échanges au niveau universitaire; ii) prendra en charge un programme modeste destiné à faciliter des stages de durée relativement courte pour des spécialistes latino-américains qui n'ont pas atteint un très haut niveau académique, dans des domaines tels que les techniques de gestion, la sylviculture et les méthodes audio-visuelles; iii) étendra à l'Amérique latine le nouveau programme de bourses à l'intention des scientifiques de pays en voie de développement, dans le cadre duquel l'ACDI fournit l'assistance financière et le CNR désigne les boursiers étrangers sur recommandation d'institutions canadiennes.

c) Si l'on considère les richesses culturelles de l'Amérique latine ayant leur origine dans la période précolombienne, dans la période d'association avec l'Europe et dans le mouvement créateur contemporain, de même que les cultures correspondantes du Canada, on constatera qu'il existe des possibilités presqu'infinies d'accroître les échanges artistiques entre nos continents. Ce secteur ne devrait pas être conçu seulement en fonction de la qualité artistique mais également de ses effets éventuels sur le développement. À cet égard, des expositions d'art précolombien, des représentations de danses folkloriques latino-américaines enchanteraient certes les spectateurs canadiens, mais développeraient aussi en eux le désir de visiter l'Amérique latine. Au Canada comme en Amérique latine, il y aurait lieu d'organiser plus fréquemment des expositions de toutes sortes dues aux génies latino-américain et canadien, et de procéder à des échanges d'artistes et d'artisans latino-américains et canadiens, échanges grâce auxquels ces personnes pourraient travailler pour un certain temps sur l'autre continent américain.

d) Dans des domaines tels que le cinéma, la télévision et les techniques audio-visuelles, des mesures seront prises en vue de stimuler les échanges et accords de coproduction avec les pays d'Amérique latine qui ont un intérêt ou compétence particulière dans ces secteurs.

Dans l'administration des programmes mentionnés ci-dessus, il sera nécessaire de sélectionner ce qui serait susceptible d'être exploité avec le plus d'efficacité et d'établir des priorités parmi les pays récipiendaires.

Liaison avec le public

A l'avenir, les programmes d'information destinés à l'Amérique latine seront établis de façon à équilibrer soigneusement l'information générale sur le Canada et l'information à l'appui de certains programmes canadiens bien déterminés. L'on accroîtra progressivement le rendement des services canadiens d'information, d'abord en nommant un ou plusieurs agents régionaux et, par la suite, en établissant deux ou trois centres régionaux d'information qui serviront également à abriter les services culturels canadiens.

Outre les mesures décrites ci-dessus aux pages 10 et 11 et en autant que les ressources allouées le permettront, on prendra également les mesures suivantes:

a) un effort accru de distribution de films en mettant l'accent sur les versions en langues espagnole et portugaise;
b) la production accrue de publications en espagnol et en portugais destinées spécialement au public latino-américain;
c) un accroissement du nombre et une diversification des expositions envoyées en Amérique latine;
d) dans le cadre du programme du ministère des Affaires extérieures, priorité sera donnée aux visites de personnalités d'Amérique latine ayant une grande influence sur l'opinion publique.

Afin de mieux faire connaître le Canada en Amérique latine, toute l'assistance possible sera accordée aux représentants de la presse canadienne ou autres organismes d'information désirant visiter l'Amérique latine. D'autre part, l'on accueillera favorablement tout intérêt de la presse ou autre agent d'information visant à établir un bureau en Amérique latine.

Assistance au développement

Le Gouvernement désire continuer son programme d'assistance en capital par le truchement de la Banque interaméricaine de développement. Puisque le Canada est déjà membre d'autres banques à caractère régional qui acceptent des membres non régionaux (les Banques de développement pour l'Asie et pour les Antilles), et qu'il est prêt à s'associer étroitement à la Banque africaine de développement, le Gouvernement croit qu'il sera possible de définir avec la Banque interaméricaine de développement les bases d'une association future qui permettrait de surmonter les difficultés,

du genre de celles mentionnées à la page 13. Cependant, parce que l'adhésion à cette banque absorberait une proportion assez élevée du budget total de l'assistance au développement, le Gouvernement ne désire pas se joindre présentement à la Banque, mais continuera d'examiner cette possibilité soit sous l'aspect de la question plus large d'une éventuelle adhésion à l'OEA, soit en tant que question qui mérite en elle-même considération.

Le Gouvernement désire organiser davantage l'assistance technique, sur une base bilatérale. Parallèlement, on reconnaît volontiers qu'un programme d'assistance technique en Amérique latine devrait être organisé de façon à appuyer efficacement les programmes déjà existant dans ce domaine, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux. Dans ce but, un programme bilatéral canadien sera mis sur pied de concert avec les institutions multilatérales qui œuvrent déjà en Amérique latine et les organismes privés qui ont une connaissance particulière de la région. Ce programme devra comporter certains choix quant aux secteurs et à l'étendue des activités. La mise en marche de ce programme bilatéral d'assistance technique mettra approximativement le programme d'assistance au développement pour l'Amérique latine sur le même pied que ceux destinés aux autres régions où le Canada œuvre par voie bilatérale ou multilatérale.

Ainsi l'assistance au développement consacrée à l'Amérique latine augmentera et s'étendra dans les secteurs énumérés plus bas. Considéré comme un tout, ceci fera plus que doubler en termes absolus le montant destiné au développement de l'Amérique latine, et, en termes relatifs, accroîtra quelque peu la proportion de l'assistance du Canada dirigée vers cette région.

a) La contribution annuelle présente à la Banque interaméricaine de développement sera maintenue et éventuellement augmentée si un accord convenant aux deux parties peut être négocié avec la Banque, par exemple en ce qui a trait à l'acquisition et à la simplification de l'administration des crédits canadiens.

b) On mettra sur pied un programme bilatéral d'assistance technique.

c) On accroîtra l'appui donné aux agences privées canadiennes œuvrant au développement de l'Amérique latine.

d) On cherchera à encourager le secteur privé à participer au développement de l'Amérique latine.

e) On examinera avec soin les moyens qui permettraient au Canada de favoriser l'assistance ou la recherche dans le domaine de

l'assistance au développement par le truchement d'organismes multilatéraux comme la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL).

De plus, si le Centre de recherches pour le développement international s'attache aux problèmes de l'Amérique latine, une dimension nouvelle importante sera ajoutée aux relations Canada-Amérique latine dans le secteur de l'assistance au développement.

Institutions multilatérales

Le Canada continuera et intensifiera son activité dans le cadre des organismes multilatéraux déjà mentionnés à la page 15 et s'efforcera d'adhérer à ces organisations:

Organisation panaméricaine de la santé (OPS),
Institut interaméricain des sciences agricoles (IISA),
Institut indianiste interaméricain (III),
Conférence interaméricaine de sécurité sociale (CISS).

Le Canada participera aussi au Fonds interaméricain de secours d'urgence (FIASU).

Commerce

Bien que le secteur privé soit le pivot du commerce canadien, certaines mesures gouvernementales, soigneusement élaborées, pourront s'avérer nécessaires si l'on veut que le commerce avec l'Amérique latine atteigne sa pleine capacité dans la décennie à venir. À ce point de vue, si l'on considère les exportations, il n'est pas nécessaire de modifier les divers éléments de la politique, qui demeure axée sur la clause de la nation la plus favorisée, mais une approche plus systématique du commerce avec l'Amérique latine et l'intégration de cette approche dans la politique globale du Canada à l'égard de l'Amérique latine conviendraient davantage. En ce qui a trait aux importations, la question cruciale consiste à trouver les méthodes permettant aux pays latino-américains de vendre davantage au Canada et aux autres pays industriellement développés.

Parmi les moyens que le Gouvernement entend prendre pour faciliter les exportations, soulignons:

a) l'élaboration d'un programme soigneusement conçu selon des priorités choisies pour la promotion du commerce, comprenant l'identification et la concentration dans certains secteurs industriels et spécialités techniques où le Canada a acquis une compétence spéciale et auxquels les programmes de développement latino-américains attachent une grande importance;

b) l'entretien de rapports plus étroits et plus étendus avec les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux latino-américains s'occupant de commerce et de développement, avec des agences régionales de développement et avec les organisations économiques internationales dont le Canada et les États d'Amérique latine font partie et au sein desquelles ils peuvent collaborer en vue de la réalisation de leurs objectifs communs;

c) l'utilisation plus large des services de crédit et d'assurance offerts par la Société pour le développement des exportations;

d) le maintien et l'amélioration des conditions d'accès aux marchés latino-américains pour les produits canadiens, tant par des mesures bilatérales que par des efforts internationaux pour assurer une plus grande libéralisation du commerce mondial.

Par contre, les mesures suivantes seront prises afin de faciliter les importations en provenance de pays latino-américains:

a) maintien au sein des organismes internationaux, d'une attitude positive en ce qui a trait à l'adoption d'un système général de préférences non réciproques et non discriminatoires qui faciliterait l'importation de biens manufacturés et semi-manufacturés en provenance des pays en voie de développement;

b) maintien au sein des organismes internationaux et ailleurs, d'une attitude positive en vue de la suppression des droits d'entrée sur les denrées alimentaires tropicales;

c) poursuite au sein des organismes internationaux et ailleurs, d'une solution aussi équitable que possible au problème des importations à bas prix;

d) adoption de mesures spécifiques visant à faire mieux connaître en Amérique latine les marchés canadiens, les méthodes de mise en marché, les moyens de distribution, les lois et règlements sur la commercialisation et toute autre information nécessaire pour stimuler le commerce dans ce pays;

e) l'adhésion au Centre interaméricain de promotion des exportations (CIPE).

Dans le domaine commercial il faudra, entre autres choses, chercher à stimuler un commerce plus direct entre le Canada et l'Amérique latine. En effet, un pourcentage important des exportations canadiennes à destination de l'Amérique latine et des exportations latino-américaines vers le Canada, transite par les États-Unis. L'écart et la complémentarité des saisons entre le Canada et une bonne partie de l'Amérique latine justifieraient

l'étude de mesures destinées à rendre plus directes les expéditions par mer ou par air, spécialement lorsqu'il s'agit dans ce dernier cas de denrées saisonnières périssables.

Le commerce des produits de base revêt une grande importance et pour le Canada et pour l'Amérique latine. Dans le passé, le Canada a participé activement à la négociation d'accords internationaux sur le café, le sucre, l'étain et le blé, produits qui intéressent tous les pays latino-américains. Le Gouvernement canadien est disposé à examiner toute proposition touchant certaines marchandises qui ne font pas encore l'objet de tels accords.

Investissements

A l'avenir les investissements canadiens en Amérique latine seront facilités par les mesures suivantes:

a) diffusion au Canada d'informations sur les possibilités d'investissement en Amérique latine et les conditions générales auxquelles ces investissements seraient vraisemblablement soumis;

b) étude des chances d'investissement en Amérique latine pouvant mener à des entreprises conjointes susceptibles d'ouvrir de nouveaux marchés aux industries canadiennes;

c) offre aux investisseurs éventuels qui en exprimeraient le désir, de l'assurance-investissement de la Société pour le développement des exportations;

d) négociation, là où la chose est possible et appropriée, d'accords sur la double imposition;

e) invitation aux investisseurs canadiens à respecter les politiques et les intérêts des pays d'accueil.

Tourisme

La Direction générale du tourisme du ministère de l'Industrie et du Commerce est prête à coopérer avec les autorités responsables du tourisme en Amérique latine afin de trouver les moyens d'amener un plus grand nombre de Canadiens à visiter ces pays. D'autre part, l'Office de Tourisme du Gouvernement canadien a conçu des plans en vue d'accroître le nombre de visiteurs latino-américains venant au Canada à titre de touristes.

* * * * *

Parmi les trois solutions qui s'offraient au Gouvernement (laisser croître nos relations avec l'Amérique latine à leur rythme actuel, adopter une politique visant à renforcer ces relations tant de façon bilatérale que par

l'intermédiaire des organismes du système interaméricain ou de l'ONU, ou encore adhérer à l'OEA en tant que membre à part entière), il fut décidé d'adopter la solution intermédiaire. De cette façon le Canada pourra développer rapidement ses relations avec les États d'Amérique latine et, tout en connaissant et comprenant mieux les pays et institutions de cette région, se préparer à jouer un rôle plus utile s'il devait un jour prendre la décision de se joindre à l'OEA comme membre à part entière.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette politique et de permettre au Gouvernement canadien de se tenir au courant de façon systématique des événements qui peuvent l'intéresser, il est convenu que l'on établisse à l'échelon voulu, moyennant l'accord des pays de l'OEA, des rapports officiels entre le Canada et les pays membres de l'OEA. L'établissement de ces rapports semblerait également justifié par l'importance que le Canada envisage de donner à sa participation aux travaux des organismes de l'OEA. Un délégué officiel du Gouvernement veillera à ce que le Canada soit représenté aux réunions des organismes interaméricains où l'on discute de questions auxquelles le Canada s'intéresse et, de façon plus générale, s'occupera de tous les aspects des affaires interaméricaines qui revêtent un intérêt aux yeux du Gouvernement canadien.

Nations Unies

Politique étrangère au service des Canadiens

Nations Unies

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, K1A OS9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/3F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

Page

REPÈRES DANS UNE SITUATION MOUVANTE 5

LES OBJECTIFS DU CANADA AUX NATIONS UNIES 9

1. Contribuer au développement économique et social 10
2. S'efforcer de freiner la course aux armements 13
3. Établir et maintenir la paix au sein des Nations Unies 15
4. Concilier les objectifs du Canada en Afrique australe 17
5. Collaborer à l'assainissement du milieu humain 20
6. Coopérer dans l'usage pacifique de réseaux de satellites internationaux 21
7. Développer la coopération internationale dans l'usage des fonds marins au delà des limites de la juridiction nationale 24
8. Promouvoir le respect des droits de l'homme, l'adhésion aux conventions des Nations Unies et leur observance 25
9 Contribuer au développement et à la codification du droit international 27
10. Exprimer la dualité linguistique du Canada aux Nations Unies 29
11. Participer au développement des Institutions de l'ONU, lieu où s'harmonisent les politiques nationales 31

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

REPÈRES DANS UNE SITUATION MOUVANTE

A notre époque, les moyens modernes de communication—physiques et électroniques—permettent à l'homme d'atteindre chaque jour plus vite que la veille les extrémités du globe, sur terre, par air et par mer, tandis que les moyens de destruction à sa portée lui permettraient aussi hélas! d'anéantir sa propre civilisation en un instant. Dès lors, comment prétendre que les nations peuvent vivre isolées les unes des autres? L'interdépendance des nations présuppose l'existence d'un lieu de rencontre où les gouvernements iront s'efforcer d'harmoniser leurs politiques. L'Organisation des Nations Unies présente la tentative la plus sérieuse de l'histoire pour concilier les divergences politiques, économiques, sociales et culturelles dans le monde. En même temps, elle est l'image, chaque jour plus fidèle aussi, d'un monde bien imparfait où l'affirmation de la souveraineté nationale engendre une foule de conflits d'intérêts et rend d'autant plus difficile l'harmonisation des politiques nationales. Certes, les objectifs de la Charte, paix et sécurité, justice économique et sociale, et droits individuels de l'homme, sont loin d'être atteints, mais les principes dont ils s'inspirent n'en constituent pas moins une règle de conduite toujours valable pour les États signataires.

En dépit donc des variations qui peuvent survenir de temps à autre dans l'ordre de ses priorités, il serait peu réaliste que le Canada décide, soit de se retirer de l'Organisation, soit de former une organisation différente, soit encore de jouer aux Nations Unies un rôle indifférent et purement passif. Un autre postulat sera donc que le Canada voudra poursuivre sa politique de participation active, pour aider à faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument efficace de coopération internationale, et à lui permettre de s'acquitter des obligations que lui prescrit sa Charte.

Toute étude de la politique étrangère du Canada, aux Nations Unies et dans les Institutions spécialisées, doit tout d'abord tenir compte de l'évolution de l'Organisation, dans sa composition, sa structure et ses fonctions. Deux faits s'imposent: la décolonisation et la révolution scientifique et technique des deux dernières décennies ont eu des répercussions décisives à l'échelle mondiale et donc sur l'Organisation des Nations Unies, reflet de l'état du monde.

Depuis le temps où le Canada signa la Charte en qualité de membre fondateur, la décolonisation a bouleversé la composition des Nations Unies. L'Organisation comptait à l'origine 51 États membres, pour la plupart européens, latino-américains et asiatiques: elle en compte maintenant 126. Lorsqu'ils conjuguent leurs efforts, les représentants des pays africains, asiatiques et latino-américains, forment une majorité décisive. Le Canada se retrouve donc, parmi les 22 États industrialisés de l'Occident, à l'intérieur d'une minorité permanente.

Les affaires de l'Assemblée générale, de ses organes subsidiaires et des Institutions spécialisées sont maintenant dominées par une coalition de nations afro-asiatiques et latino-américaines; ses membres changent parfois suivant les problèmes en cause, mais une volonté commune les unit: celle de surmonter les problèmes du sous-développement, de liquider les séquelles du colonialisme et d'éviter toute participation aux querelles Est-Ouest.

Au début de la présente étude, on a reconnu que les répercussions de la science et de la technologie sur les relations internationales influençaient considérablement l'élaboration de la politique canadienne aux Nations Unies. Le problème du maintien de la paix et de la sécurité internationales a pris de nouvelles dimensions depuis l'invention des armes thermonucléaires, des fusées intercontinentales et des satellites d'observation. Les super-puissances estiment maintenant qu'il est pratiquement impossible d'envisager une guerre générale, car dans cette éventualité aucune d'elles ne pourrait empêcher la destruction de sa propre société. Pour le Canada et les autres pays que leur situation géographique place directement dans l'aire d'une grande puissance, le danger d'une attaque directe s'en trouve réduit d'autant. Mais le risque d'erreurs de calcul dans une zone de conflit stratégique (par exemple sur la ligne de démarcation Est-Ouest en Europe ou au Proche-Orient); les dangers d'un désarmement unilatéral; ou encore une brusque rupture de l'équilibre stratégique, menacent encore les intérêts vitaux de tous ces pays, comme le Canada, dont le progrès et la prospérité dépendent du degré de liberté du commerce, de paix et de stabilité dans le monde.

Les super-puissances et les autres membres permanents du Conseil de sécurité ont conscience du danger de conflit dans les zones périphériques. En cas d'affrontement, ces pays ont tendance à traiter directement l'un avec l'autre. D'autre part, les grandes puissances ont souvent fait appel au Conseil de sécurité, pour empêcher un conflit essentiellement local de dégénérer en crise majeure. Mais le genre de conflit auquel il faut de plus en plus s'attendre dorénavant, la guerre civile, l'agression indirecte ou la guérilla menée par des mouvements de libération, ne se prêtera pas facilement à l'intervention des Nations Unies. On demandera alors probablement aux Nations Unies de maintenir la paix par l'envoi de missions d'observation militaire. En tout état de cause. l'attitude passée et l'expérience acquise par le Canada dans le maintien de la paix, conduiront sans doute les Nations Unies à rechercher encore l'appui moral et matériel de notre pays pour des opérations éventuelles de maintien de la paix.

Les progrès technologiques réalisés depuis la Seconde Guerre mondiale ont eu des répercussions, non seulement sur la technique militaire et l'équilibre des forces, mais aussi sur les communications, par la création de réseaux de plus en plus complexes. Certes, les communications modernes ont pour effet de nous rendre tous conscients de l'interdépendance des États. Mais l'usage intensif des «mass media» et, en particulier, le développement des communications par satellite, ouvrent aussi la porte à de nouvelles formes d'interventions dans les affaires des États, que n'avaient pas prévues les auteurs de la Charte. Ces formes d'interventions sont-elles trop subtiles pour être identifiées et, à plus forte raison, soumises à l'empire de la Charte et des autres accords internationaux?

Bien des changements survenus du fait du progrès technologique au cours du dernier quart de siècle ont été bénéfiques. Le progrès scientifique et technique est à l'origine de mutations économiques et sociales à travers le monde entier. Mais force est de constater que les bienfaits de la technique se sont répandus bien plus rapidement dans des pays industrialisés comme le Canada, que dans les pays en voie de développement. L'écart entre pays riches et pays pauvres tend donc à s'élargir de façon cruelle, juste au moment où les bienfaits virtuels d'une société hautement évoluée paraissent plus tentants que jamais.

Ces mutations ont aussi entraîné un développement progressif et un effort de codification du droit international aux Nations Unies. Les divers organismes des Nations Unies ont recours de plus en plus à la rédaction de conventions multilatérales, qui leur paraissent le meilleur moyen d'en tenir compte: une grande partie du droit nouveau a été élaborée pour répondre aux exigences de la technologie nouvelle. Il est bien plus difficile de

s'entendre sur un problème comme le colonialisme. La pratique s'est donc établie d'adopter des résolutions, sous forme de déclarations qui ne créent pas le droit international; mais les gouvernements les reprennent souvent à leur compte en des termes qui pourraient le faire croire. On n'est guère parvenu non plus à persuader les États d'accepter des procédures obligatoires pour le règlement des différends, et encore moins des procédures efficaces pour empêcher des violations du droit international qui équivalent à des ruptures de la paix. Les États accordent néanmoins de l'importance aux obligations contractées en vertu de traités, et l'ONU et ses Institutions spécialisées ont réussi plus qu'on ne s'en rend généralement compte, à jeter les bases d'un ordre mondial fondé sur la règle de droit.

Depuis la fondation des Nations Unies, il y a 25 ans, le Canada a lui-même grandement évolué. Notre économie, notre technologie et notre part du commerce mondial se sont énormément développées. Des changements sociaux et culturels de la plus haute importance se sont aussi produits. Cette évolution se reflète dans nos rapports avec le reste du monde, qui englobent maintenant non seulement les pays existant en 1945 mais encore une foule de nouveaux membres de la communauté internationale. Bon nombre de ceux-ci ne sont devenus indépendants que depuis dix ans et la plupart ont besoin du concours de la technologie internationale pour atteindre au développement économique ou social. La présente étude traite essentiellement des relations du Canada avec les autres États dans le cadre de notre commune participation aux Nations Unies et à ses institutions; rappelons que cette participation prolonge, sans les remplacer, les rapports directs que nous entretenons par les voies traditionnelles d'échanges de missions diplomatiques.

LES OBJECTIFS DU CANADA AUX NATIONS UNIES

Partant du postulat que le Canada devait continuer à travailler activement pour faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument efficace de coopération et lui permettre de remplir les obligations que lui prescrit la Charte, il faut bien s'attendre à ce que ses activités touchent d'une façon ou de l'autre à tous les objectifs de notre politique étrangère. Là comme ailleurs nos représentants devront saisir toutes les occasions et prendre tous les moyens nécessaires pour atteindre nos objectifs nationaux.

Là ne s'arrête pas notre tâche. Les objectifs globaux auxquels les Nations Unies convient leurs membres sont un appel à leur participation et à leur coopération sur un plan mondial. Les politiques que le Gouvernement canadien adoptera au dedans et au dehors pour promouvoir l'unité du pays lui donneront l'occasion de mettre à l'œuvre toutes nos ressources nationales au sein des Nations Unies et de leurs Institutions spécialisées: nos deux langues nationales qui sont aussi universelles, nos excellentes connaissances techniques et scientifiques, notre expérience d'un système politique fort complexe—le fédéralisme. En partageant avec les autres pays, surtout ceux qui sont les moins favorisés, et en contribuant à la coopération internationale en des champs d'action bien définis, le Canada atteindra son propre épanouissement du même pas qu'il contribuera à celui des autres.

Pour donner un sens nouveau à sa participation aux Nations Unies le Canada doit viser des objectifs bien définis, choisis en raison de leur importance propre. Le choix des objectifs dépendra en grande partie de l'évolution de la situation mondiale, des mutations de l'Organisation et aussi des possibilités ouvertes à l'action des gouvernements à un moment donné; mais, en fin de compte, notre politique étrangère est essentiellement la poursuite, au delà de nos frontières, de nos politiques nationales.

Le choix des objectifs est donc à la fois fonction de leur valeur propre et des possibilités qu'ils offrent d'utiliser au maximum les ressources et les atouts du Canada. Ils sont définis dans les chapitres subséquents de cette étude sous les titres suivants:

1. Contribuer au développement économique et social.
2. S'efforcer de freiner la course aux armements.
3. Contribuer à l'établissement et au maintien de la paix au sein des Nations Unies.
4. Concilier les objectifs du Canada en Afrique australe.
5. Collaborer à l'assainissement du milieu humain.
6. Encourager la coopération dans l'usage pacifique du réseau de satellites internationaux.
7. Développer la coopération internationale dans l'usage des fonds marins au delà des limites de la juridiction nationale.
8. Promouvoir le respect des droits de l'homme, l'adhésion aux conventions des Nations Unies et leur observance.
9. Contribuer au développement et à la codification du droit international.
10. Exprimer la dualité linguistique du Canada aux Nations Unies.
11. Participer au développement des institutions de l'ONU, lieu où s'harmonisent les politiques nationales.

1. Contribuer au développement économique et social

Le nombre de membres des Nations Unies provenant du Tiers-Monde a fortement augmenté: le développement économique et social est donc devenu l'un des principaux thèmes de l'activité et des délibérations de l'ONU. Les pays en voie de développement manifestent de plus en plus fortement leur préoccupation, face à l'écart grandissant entre leur niveau de vie et celui des pays développés, à leur faible part du commerce international, au fardeau croissant de la dette encourue pour l'aide reçue et à l'accroissement des populations qui doivent se partager des richesses limitées. L'ONU consacre annuellement six cents millions de dollars, soit près de 80 pour cent de ses ressources, au développement économique et social. C'est donc, pour ces pays, la tribune où ils attirent l'attention des gouvernements et des peuples sur les graves problèmes du développement et sur les efforts que font les pays défavorisés pour les surmonter; c'est la chambre où l'on expose et l'on concilie, autant que possible, les voeux et les intérêts des pays développés et en voie de développement. Cette activité se con-

centre actuellement sur l'élaboration d'une stratégie pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le Développement qui commence en 1971.

Le Canada et les États membres des Nations Unies, et l'ONU elle-même, doivent s'efforcer d'améliorer l'efficacité et le rendement des programmes de développement des Nations Unies. Pour ce faire, ils pourront s'appuyer sur les travaux du Comité préparatoire à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le Développement, sur le Rapport de la Commission Pearson et sur l'étude de sir Robert Jackson. Ce dernier document est une analyse de la capacité du système des Nations Unies pour le développement: du Programme de Développement des Nations Unies, des Institutions spécialisées et des autres agences et fonds spéciaux—à l'exclusion de la Banque mondiale—d'accroître les dimensions de l'aide économique.

La revue de politique étrangère comprend une étude sur l'administration des programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux du Canada. Le présent document sert de complément à cette étude ainsi qu'aux études en cours aux Nations Unies.

L'ONU et ses Institutions spécialisées, de même que la Conférence sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), les Agences de la Banque mondiale et enfin le GATT, forment un ensemble d'organismes voués au développement économique et social. Ces organismes servent à établir des normes de développement économique et social; à définir des objectifs à la planification économique ayant valeur internationale; à lancer des programmes internationaux et à négocier des accords internationaux sur le commerce et les marchandises. Ils fournissent aussi un réservoir d'expertise pour l'assistance technique et les analyses préalables à l'investissement. De plus, la Banque mondiale, les banques régionales et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) fournissent du capital et des ressources techniques dégagés des influence idéologiques ou politiques qui accompagnent souvent les programmes bilatéraux. Enfin, l'ONU recueille des données et des statistiques sociales et économiques d'usage international.

Il serait avantageux, à la fois sur le plan politique et le plan administratif, d'appuyer l'activité de l'ONU dans ce domaine, surtout durant la deuxième Décennie pour le Développement. Le Canada est actuellement au cinquième rang des apporteurs de capitaux au fonds bénévole d'assistance économique et technique des Nations Unies et au sixième rang à la Banque mondiale. Les pays en voie de développement sollicitent un engagement des pays développés. L'étude sur la politique canadienne d'aide au

développement recommande un apport accru aux programmes multilatéraux de l'ONU. L'adoption de cette recommandation constituerait une réponse valable du Canada à l'appel des pays en voie de développement, réponse fondée d'ailleurs sur des principes humanitaires comme sur ses propres intérêts. Les Nations Unies disposent des structures administratives, du personnel et des éléments techniques suffisants pour planifier et gérer des programmes d'assistance intégrés, à partir d'une échelle de priorités bien définies. Elles pourraient donc lancer rapidement ces programmes dans un délai raisonnable et sans imposer aux services administratifs canadiens un fardeau supplémentaire trop lourd.

L'aide extérieure est une façon de témoigner de l'intérêt que le Canada porte au développement économique et social dans le monde. Son attitude lors des discussions sur les problèmes économiques et sociaux aux Nations Unies en est une autre qui a son importance. L'ampleur des programmes administrés par les organismes de l'ONU et l'ampleur aussi des besoins des pays en voie de développement, commandent que le Canada joue un rôle plus actif dans l'Organisation et au sein des Institutions spécialisées. Il s'assurera ainsi que les programmes actuels et futurs seront soigneusement planifiés et gérés, et qu'on fait bon usage des ressources fournies par le Canada et les autres pays.

Parmi les façons d'accroître sa participation au développement économique et social dans le cadre des Nations Unies, le Canada pourrait:

a) Accroître son apport financier aux Nations Unies et particulièrement à celles de ses agences qui ont fait preuve de compétence dans l'administration de programmes de plus en plus vastes et complexes;

b) s'associer activement à des initiatives que, dans le domaine du commerce international, des organismes comme le GATT et ceux de l'ONU surtout la CNUCED, lanceront pour améliorer la balance des paiements des pays en voie de développement;

c) s'assurer que les organismes nationaux et internationaux sont de taille à se mesurer aux tâches économiques et sociales du développement;

d) coopérer à faire du PNUD et du système de la Banque mondiale les agences centrales de distribution de l'aide multilatérale et les centres principaux de coordination des programmes de développement des Nations Unies;

e) s'associer à d'autres pays pour étudier plus attentivement les problèmes démographiques;

f) affecter des Canadiens en plus grand nombre aux quartiers généraux et aux missions d'aide de l'Organisation et donner à un plus grand nombre de fonctionnaires fédéraux l'expérience des activités de l'ONU;

Le Centre canadien de recherches sur le développement international contribuera fortement à obtenir l'appui des Canadiens au programme d'aide des Nations Unies. Il sera aussi un utile instrument de participation à l'activité des Nations Unies dans le domaine de l'aide. Il devrait donc donner la priorité aux problèmes que posent les activités des Nations Unies dans les pays en voie de développement.

2. S'efforcer de freiner la course aux armements

Doté d'une technologie avancée et de ressources considérables en matière nucléaire, le Canada participe depuis 1945, c'est-à-dire depuis le début, aux négociations des Nations Unies sur le désarmement et le contrôle des armements. A la fin des années 40 et au début des années 50 les débats s'enlisèrent, du fait de la guerre froide et des désaccords sur la vérification et le contrôle des armements. Toutefois, on a accompli quelques progrès au cours des années 60, sur les mesures partielles et collatérales de désarmement. C'est ainsi qu'on a conclu le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, le Traité interdisant les armes de destruction massive dans l'espace extra-atmosphérique, le Traité interdisant les armes nucléaires en Amérique latine et le Traité de non-prolifération nucléaire.

Un certain nombre de facteurs fondamentaux déterminent et continueront probablement de déterminer la politique canadienne en matière de désarmement et de contrôle des armements. Mentionnons entre autres:

a) Que le Canada se rend compte pleinement que sa prospérité,—et celle des autres pays—, se fonde sur la paix;

b) qu'il a tout un passé d'efforts constants, au sein de la communauté internationale, à la recherche de la sécurité collective au moyen du désarmement, du contrôle des armes et du règlement pacifique des différends;

c) que sa situation stratégique en Amérique du Nord,—à mi-chemin entre les deux super-puissances—, le rend particulièrement vulnérable;

d) enfin, que la valeur de son acquit scientifique et technique en matière nucléaire laisse entrevoir des possibilités commerciales intéressantes dans l'exploitation pacifique de l'énergie atomique.

Un autre facteur revêt une importance capitale. D'ores et déjà l'ultime obstacle à la guerre entre les super-grands est l'équilibre nucléaire, c'est-à-dire l'existence tant aux États-Unis qu'en Union soviétique d'une capacité reconnue de riposte pouvant causer des dommages inacceptables en cas d'échange nucléaire. Cependant, une reprise accélérée de la concurrence en matière d'armes nucléaires pourrait rompre l'équilibre actuel et infirmer son pouvoir de dissuasion. Des facteurs de déséquilibre dus à la course aux armements stratégiques pourraient survenir durant les années 70 et menacer gravement la sécurité internationale. Cette menace devrait stimuler la recherche de procédures plus efficaces de contrôle des armes nucléaires.

La politique canadienne devrait donc chercher à contribuer, dans la mesure de ses moyens, au maintien d'un équilibre stable de la dissuasion sur laquelle repose la sécurité du Canada et du monde. Elle devrait viser plus précisément à la réduction des risques de conflit nucléaire, par la négociation de mesures de contrôle des armements. La recherche de ces objectifs implique un savant calcul des intérêts politiques, stratégiques et commerciaux du Canada en relation avec l'objectif fondamental de la paix et de la sécurité.

La Décennie du désarmement, proclamée à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, ouvre les perspectives suivantes en matière de désarmement et de contrôle des armes:

a) Un progrès sensible dans les négociations pour la limitation des armes stratégiques entre les États-Unis et l'Union soviétique;

b) l'application efficace du Traité de non-prolifération et l'adhésion à ce traité des pays à capacité nucléaire;

c) la réduction des tensions internationales et le progrès vers une détente Est-Ouest, particulièrement en Europe;

d) enfin, la participation éventuelle de la Chine et de la France aux négociations sur le désarmement et le contrôle des armes.

Ces événements auraient des répercussions les uns sur les autres et seraient eux-mêmes influencés par l'adoption de toute mesure de désarmement ou de contrôle. Il est donc difficile d'entrevoir des progrès dans ce domaine durant la prochaine décennie à moins que certains de ces événements ne se produisent: par exemple on ne pourra arriver à une interdiction totale des essais nucléaires, à moins que les négociations sur la limitation des armes stratégiques ne progressent, car alors la course aux armements se poursuivrait de concert avec l'essai de nouvelles ogives nucléaires destinées à des systèmes d'armement encore plus perfectionnés.

Durant les années 70, c'est par le moyen d'accords sur le contrôle et la limitation des armements qu'on peut espérer arriver à un certain progrès vers le désarmement et la fin de l'escalade aux armes. Il va sans dire que le désarmement général et complet demeure le but ultime de la politique canadienne comme de celle des Nations Unies.

Au cours de ces années, le Canada devra assigner une haute priorité aux efforts pour freiner la course aux armements nucléaires et classiques car c'est la clé de la sécurité du pays et de son environnement. Le Canada ne devrait pas se contenter de laisser aux grandes puissances nucléaires l'exclusivité de déterminer le rythme du progrès en matière de contrôle des armements. Au contraire, il lui faudrait participer avec ténacité et imagination aux consultations que tiennent les États-Unis avec leurs alliés de l'OTAN, relativement aux négociations sur la limitation des armes stratégiques, ainsi qu'à la Conférence du Comité sur le désarmement à Genève et aux Nations Unies à New York.

3. Établir et maintenir la paix au sein des Nations Unies

La première obligation qu'impose la Charte aux États membres est de:

> «Maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix . . .»

Depuis des années, le Canada cherche à rendre les Nations Unies capables de se décharger efficacement de cette obligation. Au début, il a tenté de concevoir des moyens pratiques pour satisfaire aux normes de sécurité collective définies par les Articles 43 à 47 du Chapitre VII de la Charte, ce qui aurait permis au Conseil de sécurité d'agir collectivement en cas de menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

Dans les années qui suivirent la fondation des Nations Unies, il devint manifeste que:

a) La situation internationale et plus particulièrement la guerre froide et son cortège de querelles entre les grandes puissances retarderaient indéfiniment l'application des Articles 43 à 47; en d'autres mots, le système de sécurité prévu par la Charte, que l'on considérait comme un progrès réel sur celui de la Société des Nations, ne pouvait être mis en œuvre;

b) des crises internationales qui n'appelaient pas une action coercitive sous le Chapitre VII, se révélaient tout de même assez sérieuses pour exiger que l'ONU intervienne avec le consentement des États membres.

C'est dans ce contexte qu'on a établi des procédures de maintien de la paix auxquelles le Canada a pris une part active, surtout à partir de la crise de Suez de 1956. Les opérations de l'ONU en Corée demeurent un cas particulier et sans doute unique d'intervention de l'Organisation contre l'agression.

L'échec du système de sécurité collective par des mesures coercitives fut à l'origine d'une période de flottement suivie d'une évolution de la doctrine et des méthodes. L'idée de «maintien de la paix»,—c'est-à-dire l'emploi de missions d'observation militaire, de missions de contrôle d'un cessez-le-feu et de forces militaires à des fins non coercitives—, en fut le résultat pragmatique et transitoire. Les dispositions coercitives de la Charte étaient tacitement abandonnées au profit de mesures déclaratoires, tandis qu'on établissait des procédures pour permettre à l'Assemblée de lancer des opérations de maintien de la paix en cas de besoin; on faisait alors appel aux ressources militaires des petites et moyennes puissances. La situation a récemment évolué et le Conseil de sécurité se trouve à nouveau saisi de ces problèmes.

L'un des objectifs de la politique étrangère du Canada a toujours été de travailler à raffermir l'autorité des Nations Unies et particulièrement leur capacité d'agir comme organisme de maintien de la paix, de contrôle et de médiation dans les conflits. Cet objectif émane de la volonté du Canada de travailler à la paix et à la sécurité, et demeure donc valable pour l'avenir.

Il est peu probable qu'on redemande bientôt aux Nations Unies d'entreprendre des opérations de maintien de la paix sur une échelle comparable à celle de la Force d'urgence de Palestine ou du Congo et, en tout cas, sûrement pas sans l'acquiescement du Conseil de sécurité, c'est-à-dire des grandes puissances. Durant la période de décolonisation, c'était les puissances coloniales ou les nouveaux États qui demandaient l'intervention des Nations Unies. Mais les conflits que l'on peut prévoir dorénavant seront surtout de nature interne: guerre civile, lutte raciale ou dissension à l'intérieur d'un pays indépendant, agression indirecte et guérilla entreprise par des mouvements de libération. Ces conflits ne se prêtent pas facilement à une intervention des Nations Unies. Il est à prévoir qu'on demandera surtout aux Nations Unies d'envoyer des missions d'observation militaires dotées d'un mandat précis et limité. On peut donc s'attendre à ce que le Canada soit invité, dans les cinq ou dix années qui viennent, à fournir du personnel pour ces missions d'observation des Nations Unies.

Quelle que soit la forme que prendront les opérations de maintien de la paix, l'expérience particulière qui a été celle du Canada serait encore

utile. Il serait donc naturel, étant donné notre intérêt fondamental à la paix et à la sécurité, que nous participions activement aux négociations au sein des Nations Unies sur le rôle de l'Organisation dans le maintien de la paix.

A la lumière de ce qui précède, nous croyons que:

a) La décision du Canada de participer à une opération de maintien de la paix de l'ONU devrait se fonder sur notre analyse du rôle que peut y jouer l'Organisation, et de son efficacité;

b) il nous faut continuer à tenir à la disposition des Nations Unies des Forces canadiennes entraînées dans ce but;

c) nous devrons continuer à participer activement à l'établissement de directives et de «modèles» d'opération des Nations Unies;

d) le Canada devrait encourager la tendance actuelle à utiliser davantage le Conseil de sécurité, même s'il ne doit pas en faire partie avant 1975;

e) c'est d'abord aux parties en cause qu'il incombe de régler leurs conflits, mais le Chapitre VI de la Charte ouvre un large éventail de possibilités d'action médiatrice sous l'égide des Nations Unies et nous devrions continuer à rechercher les meilleures méthodes et les meilleures procédures pour en arriver au règlement pacifique des différends.

4. Concilier les objectifs du Canada en Afrique australe

Depuis la guerre, les puissances coloniales se sont généralement conformées, en paroles et en actes, au principe d'autodétermination promulgué par la Charte des Nations Unies. Accédant à l'indépendance, les anciennes colonies entraient aux Nations Unies où elles menaient campagne pour l'indépendance des colonies restantes. Dès 1960 elles réussissaient à emporter l'adhésion de l'Assemblée générale à une déclaration qui condamnait le colonialisme, et depuis, l'attaque menée contre le problème apparemment insoluble de l'Afrique australe constitue l'une des principales préoccupations des Nations Unies.

En Angola, au Mozambique, en Rhodésie, dans le Sud-Ouest africain et en Afrique du Sud même, la population blanche s'est solidement enracinée depuis des générations et a établi son propre système. Chaque région se trouve dans une situation particulière: les territoires portugais sont un vestige du colonialisme d'antan et l'Afrique du Sud est dévorée par le cancer de l'*apartheid*, tandis que le Sud-Ouest africain et la Rhodésie se situent entre les deux. Mais tous ont en commun le fait d'être gouvernés

par une minorité blanche qui asseoit sa prospérité et sa puissance sur l'exploitation des richesses du pays et de sa majorité noire. Tous d'ailleurs maintiennent que l'application du principe d'égalité politique et raciale détruirait leur présent mode de vie et sont d'accord pour y résister jusqu'au bout.

L'objectif des Africains et des Asiatiques aux Nations Unies a été de faire admettre que ces territoires doivent être gouvernés par la majorité. Ils n'ont pas le pouvoir d'intervenir directement; aussi affirment-ils que les Nations Unies,—et principalement les puissances qui en ont les moyens—, doivent imposer des sanctions. Cette politique n'a obtenu qu'un succès limité car les États industrialisés de l'Occident n'étaient pas prêts à satisfaire aux exigences des Africains; ils ont notamment refusé d'employer la force contre l'Afrique du Sud. La tension qui en a résulté entre Occidentaux et Afro-Asiatiques s'est manifestée en de nombreuses occasions, parfois sans lien avec les problèmes raciaux ou coloniaux, et a ainsi alourdi et faussé les mécanismes de l'Organisation.

La tension et les risques de conflit en Afrique australe ne feront que croître. Il est fort possible que les mouvements de libération,—jusqu'à présent peu soutenus, même par les Africains—, deviennent plus actifs dans ces régions et que les régimes blancs adoptent des mesures de répression contre les insurgés et contre les pays voisins. Un pays comme la Zambie en est déjà menacé. Ces conflits pratiquement insolubles entre les populations blanches et noires de l'Afrique australe produisent déjà des affrontements sur les lieux et aux Nations Unies.

La politique du Canada face aux problèmes de l'Afrique australe aux Nations Unies a déjà évolué considérablement depuis vingt ans. Au début, nous faisions montre d'un détachement relatif. Devant l'intransigeance des Blancs d'Afrique australe les délégations canadiennes devinrent de plus en plus sensibles à la thèse des anticolonialistes. Les prises de position du Canada lors des scrutins aux Nations Unies amenèrent peu à peu les Africains à considérer le Canada comme un des pays occidentaux les plus sympathiques à leurs aspirations. Dans l'affaire de la Rhodésie notre pays a appliqué des sanctions d'une portée considérable, en conformité avec les décisions du Conseil de sécurité. Il a été le seul des pays industrialisés de l'Occident à appuyer la résolution intérimaire de 1968, refusant d'accorder l'indépendance à la Rhodésie avant qu'on y applique la loi de la majorité. Nous avons imposé un embargo sur la vente de matériel militaire aux territoires portugais, comme le voulait le Conseil de sécurité. Nous avons depuis longtemps d'ailleurs cessé notre aide militaire au Portugal, sous l'égide de l'OTAN. Nous avons enfin appuyé la résolution demandant au

Portugal d'accorder l'autodétermination à ses territoires. Nous avons aussi exprimé notre réprobation de l'*apartheid* et avons appliqué les résolutions du Conseil de sécurité qui demandaient qu'un embargo volontaire soit placé sur la fourniture d'armes à la République sud-africaine. Enfin, nous avons appuyé la résiliation du mandat de la République sud-africaine sur le Sud-Ouest africain.

Les Canadiens réagissent de deux façons: d'un côté ils se révoltent contre la discrimination raciale qu'on pratique en Afrique australe et s'accordent à réclamer l'application du principe d'auto-détermination aux Africains. De nombreux citoyens, seuls ou en groupe, et notamment les Églises, ont réagi de cette façon. Mais certains hommes d'affaires, quant à eux, voudraient profiter des exceptionnelles possibilités qu'ouvre au commerce et à l'investissement une économie en croissance comme celle de la République sud-africaine. Il y a aussi ceux qui se rendent compte du peu d'influence des pressions extérieures sur l'évolution de l'Afrique australe. Ces dernières attitudes n'impliquent pas qu'on approuve l'état de choses actuel, mais simplement qu'on tienne compte des réalités. Cette double réaction canadienne correspond à celle des autres peuples occidentaux; de même, la réaction du Gouvernement canadien à cette situation répond-elle à celle des autres gouvernements occidentaux. Le poids que ceux-ci accordent à l'une ou l'autre réaction est variable: par exemple, la Grande-Bretagne et les États-Unis ont des investissements et un commerce considérables dans cette région. Même les États scandinaves, qui expriment publiquement leur réprobation morale, entretiennent un commerce important avec l'Afrique australe. Force est d'admettre que le Canada ne pourrait exercer qu'une influence marginale sur cette situation.

L'action du Gouvernement canadien cherche ici à concilier deux orientations politiques, divergentes en l'occurrence: *a*) la justice sociale et *b*) la croissance économique. Les déclarations et les décisions prises à l'encontre du régime d'usurpation en Rhodésie découlent de la première orientation, tout comme, d'ailleurs, l'embargo sur les fournitures importantes d'armements à la République sud-africaine et au Portugal. L'autre orientation traduit le souci fondamental du Canada de commercer avec tous les pays et dans toutes les régions quel que soit le contexte politique. C'est d'ailleurs la même politique qui permet au Canada de commercer avec la Chine et avec Cuba, aussi bien qu'avec les régimes dictatoriaux de droite et de gauche dont il réprouve la politique.

Le Gouvernement canadien a le choix entre plusieurs politiques dans cette région. Il peut ainsi s'en tenir à son attitude présente qui a, d'ailleurs, évolué graduellement ces dernières années, en fonction de l'évolution

même de la situation. En même temps, il peut prendre de nouvelles mesures pour réitérer son appui aux droits de l'homme et son opposition à l'*apartheid* en Afrique du Sud et au colonialisme portugais, de même que sa volonté d'aider économiquement les États africains indépendants de la région.

L'alternative envisagée mène dans deux directions opposées: d'un côté, l'accroissement des relations économiques avec l'Afrique australe blanche et, de l'autre, un engagement plus prononcé du Canada à la cause de la liberté. A la limite, d'un côté, on rechercherait le profit économique, sans souci de la réputation du Canada en Afrique noire ni de sa position aux Nations Unies; de l'autre, on s'engagerait à fond à appuyer les revendications africaines, au nom des droits de l'homme, sans se soucier des perspectives peu engageantes de succès, ni de la perte considérable que subirait le Canada en rompant toutes relations économiques et politiques avec les régimes blancs de l'Afrique australe. Il faut toujours se rappeler que les sanctions économiques et politiques ne constituent pas des fins en soi, mais doivent être des moyens de conduire les régimes qui en font l'objet à humaniser leur politique raciale.

Le Gouvernement a conclu qu'aucune de ces deux hypothèses extrêmes ne répondrait de façon satisfaisante aux intérêts du pays. Il a donc décidé que, face au problème de l'Afrique australe, il maintiendrait la politique actuelle, qui concilie des orientations politiques également valables aux yeux des Canadiens. Ce faisant, le Gouvernement a l'intention de renforcer ses liens avec les États indépendants de l'Afrique noire. Leurs demandes d'aide économique recevront une attention particulière. Il a enfin l'intention d'accroître sa contribution au Programme d'éducation et de formation des Nations Unies pour les Sud-Africains.

Pour réitérer son appui à la cause de la liberté et de l'égalité en Afrique australe, le Gouvernement établira, par priorité, une nouvelle mission diplomatique dans cette région. Cette initiative permettra d'approfondir sa compréhension des problèmes particuliers de cette région du monde; cela lui permettra aussi de parler et d'agir avec plus d'assurance sur les problèmes de l'Afrique australe.

5. Collaborer à l'assainissement du milieu humain

L'Assemblée générale décidait à sa vingt-troisième session de convoquer une conférence sur le milieu humain. En prenant cette décision, les Nations Unies se penchaient sur une nouvelle source de préoccupations pour l'humanité. Les problèmes de l'environnement affectent non seulement

le bien-être physique, moral et social de l'homme mais aussi l'évolution du milieu dans lequel il vit. On a établi un Comité préparatoire à la Conférence dont le Canada fait partie.

La coopération internationale est essentielle si l'on veut résoudre ces problèmes et le Canada entend s'employer activement à la recherche d'une action concertée pour s'y attaquer, surtout aux aspects qui affectent les collectivités. L'expérience que nous avons acquise sur le plan national et bilatéral nous aidera à contribuer efficacement à cette concertation sur les moyens pratiques de résoudre les problèmes de pollution. L'expérience des autres nous sera aussi d'un grand profit.

Le Canada doit faire appel, pour préparer la conférence de 1972 et y participer, à tous les paliers de gouvernements: fédéral, provincial et municipal, et à tous les milieux: industriel, agricole, universitaire, de même qu'à toutes les collectivités qui s'intéressent aux problèmes du milieu.

Le Comité préparatoire définit et analyse les problèmes de base. Le rôle du Canada sera d'amener la Conférence à concentrer son attention sur les éléments de ces problèmes qui donnent prise à l'action des pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux. On doit prendre conscience de la nécessité d'un partage des responsabilités au sein de la communauté internationale; aussi la Conférence devrait-elle définir des normes pour établir le droit des États à un milieu sain et leur obligation de prévenir la détérioration de ce milieu.

L'apport de la Conférence serait considérable si elle pouvait en arriver à une définition claire et nette des besoins et de l'action à prendre par les autorités locales, régionales, nationales et internationales, pour définir, planifier, aménager et contrôler le milieu humain. Au moment opportun, on pourrait instituer un dispositif international chargé d'adopter un plan d'action collective, comportant éventuellement des procédures de réglementation et d'arbitrage, dans la perspective d'une action à longue échéance pour l'assainissement du milieu. L'action des planificateurs et des administrateurs doit se fonder sur les données scientifiques les plus récentes.

6. Coopérer dans l'usage pacifique de réseaux de satellites internationaux

Le Canada fait partie du Comité des Nations Unies sur l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, établi en 1957 par l'Assemblée générale, qui prenait alors conscience des développements rapides de la technologie spatiale. Ce Comité sert à l'étude des problèmes politiques, juridiques, sociaux, techniques de toutes sortes, que soulève la coopération inter-

nationale dans l'exploration et l'utilisation pacifique de l'espace. En 1967, le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique entrait en vigueur, et de même, en 1968, l'Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Le Comité travaille maintenant à la préparation des projets d'accords sur la responsabilité pour les dommages causés par suite du lancement d'objets dans l'espace extra-atmosphérique.

En 1967, l'Assemblée générale demandait au Comité sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique: «d'étudier la possibilité technique de communication par radiodiffusion directe par satellites ainsi que les réalisations actuelles et prévisibles dans ce domaine, de même que les conséquences de ces réalisations». Par suite de cette résolution, le Canada et la Suède ont proposé la constitution d'un groupe de travail chargé d'étudier la radiodiffusion directe par satellites; ils ont ensuite soumis plusieurs textes à l'étude du groupe de travail. Ces études font le point sur les aspects techniques, politiques, juridiques, sociaux, culturels et économiques de la radiodiffusion directe par satellites.

Au Canada, le Livre blanc du 28 mars 1968 établissait la nécessité pour notre pays d'avoir son propre système de communications par satellites. Le développement du pays, particulièrement du Grand Nord, se ressentirait de la baisse des coûts des services de télécommunications et de télévision accessibles à tout le pays. Ce système doit commencer ses opérations dans les prochaines années.

Les aspects internationaux de ces questions ont amené le Canada à devenir, en 1964, l'un des membres fondateurs du Consortium international des télécommunications par satellites (INTELSAT), qui comprend maintenant soixante-quinze États, et se consacre à la création et à l'exploitation d'un réseau commercial mondial de télécommunications par satellites. Le Canada a aussi pris une part active à l'utilisation internationale des satellites pour la recherche spatiale.

L'exploration et l'utilisation de l'espace exigent une large coopération internationale, notamment pour combler l'écart grandissant entre la connaissance que les pays industrialisés et les pays en voie de développement ont de l'espace, et les avantages qu'ils en retirent. L'avènement des communications instantanées à l'échelle mondiale pose des exigences nouvelles dans le domaine de la planification et de la réglementation, surtout sur le plan juridique. L'absence de cadres juridiques empêcherait un développement harmonieux et équilibré de la coopération et conduirait au chaos.

Sur la base de ses intérêts nationaux, le Canada devra collaborer avec les autres États durant les années 70 au partage universel des avantages des systèmes internationaux des satellites. Il lui faudra surtout:

1. Continuer de collaborer aux études des Nations Unies sur les conséquences de la radiodiffusion directe par satellites dans les domaines technique, politique, économique, social et culturel.
2. Demander une répartition universelle et non discriminatoire des avantages que l'on retirera de l'utilisation des systèmes de satellites.
3. Contribuer à la constitution de mécanismes administratifs qui accorderont une attention particulière aux petits États et aux pays en voie de développement qui n'ont pas de programme spatial.
4. Obtenir une utilisation équitable du spectre des fréquences radioélectriques de toutes les communications dans l'espace et une juste répartition des positions sur orbite synchrone.

Dans ce but, le Canada devra lui-même:

a) Encourager l'Union internationale des télécommunications à participer au développement ordonné d'une coordination internationale des normes et de la réglementation, surtout dans l'attribution des fréquences au réseau présent et futur de communications par satellites. L'U.I.T. devrait aussi collaborer à l'établissement des normes de garantie des positions sur orbite, surtout au-dessus de l'équateur;

b) encourager les Institutions spécialisées comme l'UNESCO, l'Organisation météorologique mondiale et l'Organisation internationale de l'aviation civile, à se pencher sur l'utilisation des systèmes de satellites dans leur propre champ de compétence, dans le sens d'une plus grande coordination à l'intérieur de l'ONU;

c) collaborer à l'étude d'autres arrangements pour développer la coopération et la réglementation internationales dans le domaine des communications spatiales d'où les organisations actuelles sont absentes;

d) travailler à l'établissement des principes juridiques qui régiront l'activité des États dans l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et, en particulier, à la conclusion d'un accord sur la responsabilité pour les dommages causés par suite du lancement d'objets dans l'espace extra-atmosphérique.

7. Développer la coopération internationale dans l'usage des fonds marins au delà des limites de la juridiction nationale

L'exploration et l'exploitation des fonds marins et du lit de l'océan progressent à un tel rythme que les vieilles règles et les vieilles méthodes, de l'avis général, se révèlent caduques. C'est Malte qui a proposé à l'Assemblée de Genève, en 1967, que les Nations Unies étudient «la question de l'affectation, à des fins exclusivement pacifiques, du lit des mers et des océans ainsi que de leur sous-sol en haute mer, au delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et celle de l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité».

En 1968, l'Assemblée générale approuvait la constitution d'un Comité permanent des fonds marins, de 42 membres (dont le Canada), en lui fixant le mandat d'étudier:

a) L'élaboration d'un régime international pour l'exploration et l'utilisation des fonds marins au delà des limites des juridictions nationales, dans l'intérêt de l'humanité tout entière;

b) les moyens de réserver le fond des mers à un usage exclusivement pacifique, en fonction des négociations internationales sur le désarmement.

Le problème essentiel consiste à définir ce qui constitue la zone située hors des juridictions nationales. Certains pays industrialisés préconisent une juridiction très étendue des États côtiers, sur la base de la limite d'exploitation définie par la Convention de Genève sur le plateau continental, tandis que d'autres États préféreraient une juridiction plus limitée. Parmi les pays en voie de développement, il y en a qui s'attaquent à la Convention, car ils désirent placer sous régime international la plus grande zone possible, de façon à se procurer le maximum d'avantages pour leur développement. Mais il y en a d'autres qui réclament déjà une très vaste juridiction et s'opposent à la définition des limites de la juridiction nationale. Le Canada, pour sa part, maintient que la juridiction nationale doit s'étendre, sur la base du «test d'exploitabilité» de la Convention de Genève, à tout le plateau continental submergé et que seules les zones situées au delà de celui-ci peuvent être soumises à un régime international.

Les opinions sont aussi partagées sur la nature du régime international éventuel. Il y en a qui souhaitent un régime fortement supra-national; d'autres préfèrent élaborer un code d'exploitation de la zone en question auquel souscriraient les États qui l'exploitent; enfin, il y a ceux qui n'excluent pas le principe d'un contrôle international mais préfèrent

réserver leur opinion. Le Canada est d'avis que l'on ne saurait décider de l'opportunité de mécanismes internationaux sans connaître les résultats des études techniques et juridiques en cours sur la nature du régime à établir.

Pour ce qui est du désarmement, ou de l'interdiction des armements au fond des mers, les opinions divergent sur le sens de l'expression «à des fins pacifiques», sur l'étendue de la zone à réserver exclusivement à ces fins et, enfin, sur la nature et l'efficacité des procédures de contrôle. Le Canada a déposé une proposition sur ce dernier point. Quelques États insistent pour interdire tout usage militaire au nom de l'utilisation pacifique, mais le Canada, parmi d'autres, répond que ces mots n'entraînent pas l'exclusion des installations purement défensives.

En général, les pays en voie de développement s'opposent aux pays développés sur la définition de «mécanismes internationaux». Les uns veulent attribuer une juridiction et un contrôle presque souverain, à l'ONU ou à l'une de ses agences, sur le fond des mers et l'exploitation de ses ressources. Les autres se limitent à proposer des procédures d'enregistrement des droits d'exploration et d'exploitation. L'établissement de mécanismes internationaux dotés de droits quasi souverains, ou équivalant à un droit de propriété, pourrait créer des conflits entre l'ONU et les États membres, avec les répercussions que cela entraîne dans l'ordre international.

Ses intérêts nationaux devraient conduire le Canada à s'assurer que la définition qu'on adoptera des limites de la juridiction nationale sera conforme au droit international actuel—y compris le «test d'exploitabilité». Cette définition devrait tenir compte de la définition du plateau, fondée sur la notion de marge continentale. Le Canada devrait aussi appuyer l'idée d'un régime international sur la zone des fonds marins située au-delà de la juridiction nationale, car son exploitation devrait profiter à tous, y compris les entrepreneurs. Enfin, le Canada devrait s'employer à faire réserver la plus large zone possible des fonds marins à des fins pacifiques.

8. Promouvoir le respect des droits de l'homme, l'adhésion aux conventions des Nations Unies et leur observance

La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, a fixé les grands principes qui, dans l'esprit des membres des Nations Unies, devaient servir de cadre aux déclarations et conventions qu'on élaborerait

plus tard. Une profusion de lois et règlements internationaux a émané de cette Déclaration universelle au cours des deux dernières décennies.

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et son Protocole facultatif, ainsi que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, sont autant de manifestations de la volonté de l'ONU de transformer les clauses exhortatoires de la Déclaration universelle en obligations juridiques.

L'application des règles n'a pas suivi le rythme législatif des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Il faudra donc concentrer l'attention de l'Organisation sur ce problème dans les années qui viennent. C'est surtout par le moyen de rapports périodiques que l'ONU tente de développer le respect des droits de l'homme dans les diverses régions du globe. La Convention sur la discrimination raciale et la Convention sur les droits civils et politiques prévoient d'autres procédures d'application qu'on n'a pas encore mises à l'épreuve. On prévoit aussi la possibilité d'étudier des situations locales qui constitueraient une violation constante de droits de l'homme. Enfin, on étudie une proposition visant à créer un Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme.

Une autre proposition importante pour l'avenir est celle qui prévoit le recours aux mécanismes régionaux pour la sauvegarde des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe a accumulé une expérience fort valable dans l'application des droits de l'homme. Des provinces canadiennes ont créé des Commissions des Droits de l'Homme, et d'autres nommé des *ombudsmen.*

Le Canada a généralement procédé avec prudence en matière de droits de l'homme aux Nations Unies, surtout lorsqu'il fallait ratifier des conventions, car il s'agissait ici de problèmes qui touchent au partage des juridictions fédérales et provinciales. De nombreuses conventions adoptées par les Nations Unies, par exemple la Convention sur la discrimination raciale et la Convention sur les droits civils et politiques, relèvent, au moins en partie, de la compétence provinciale. A cause de la faiblesse des mécanismes de consultation fédérale-provinciale, l'importance de ces engagements internationaux a été généralement ignorée, tandis que l'assentiment des Gouvernements provinciaux, nécessaire à l'adhésion du Canada, se révélait plus difficile à obtenir.

Le Canada devrait adopter à l'avenir une attitude plus dynamique sur les problèmes des droits de l'homme aux Nations Unies. Maintenant que nous nous sommes formellement engagés au respect et à la protection des droits de l'homme au Canada, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une

minorité, nous sommes en mesure de nous engager activement à participer à cette importante tâche des Nations Unies. Les Canadiens ont démontré, par l'enthousiasme et l'intérêt qu'ils ont manifestés pour le programme national de l'Année internationale des Droits de l'Homme, qu'ils souhaitaient voir leur pays participer de façon plus active et plus efficace que dans le passé à la coopération internationale en ce domaine. Il faudrait donc porter une attention urgente à l'amélioration des mécanismes de consultation avec les provinces, et obtenir leur accord et leur appui à la signature et à la ratification par le Canada des conventions de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Lorsque, à la suite de consultations avec les provinces, le Canada ratifie ou veut adhérer à une convention internationale sur les droits de l'homme, il faudrait encourager une action rapide et concertée par les Parlements fédéral et provinciaux pour adapter la législation canadienne aux dispositions de la Convention.

Il est certain que les Nations Unies vont s'appliquer dorénavant à obtenir l'adhésion et l'application des droits de l'homme définis par les Conventions. Le Canada devrait donc se pencher attentivement sur les procédures nécessaires pour les mettre en vigueur, et le respect de ces droits dans notre pays y contribuera beaucoup.

9. Contribuer au développement et à la codification du droit international

Les Nations Unies ont maintenant une grande activité législative, entre autres dans les domaines suivants: droits de l'homme; définition de l'agression; sept principes fondamentaux de la Charte touchant les «relations amicales»; la Convention sur la responsabilité dans l'espace extra-atmosphérique; la radiodiffusion directe par satellites; l'utilisation pacifique et réservée à l'usage général des ressources des fonds marins; le droit commercial international privé; les missions diplomatiques spéciales; les relations entre les États et les organisations internationales; la succession d'État et la responsabilité des États. Quelle que soit leur orientation politique, les États coopèrent au développement et au renforcement d'un ordre mondial fondé sur la règle de droit sous l'influence des Nations Unies. Le Canada y joue un rôle actif surtout dans les problèmes qui sont d'intérêt national pour lui.

Dans les dix ans qui viennent, il est probable que les pays en voie de développement chercheront à établir leur droit à des concessions tarifaires et à l'aide au développement sous forme d'obligation juridique. En même temps ils continueront, à la Conférence des Nations Unies sur le commerce

et le développement, à réclamer l'institution de mécanismes internationaux, pour promouvoir le commerce et l'aide financière au développement économique et au relèvement du niveau de vie dans les régions défavorisées du globe. La Commission des Nations Unies sur le droit commercial international, établie en 1966, cherche à harmoniser le droit commercial dans le but d'éliminer les obstacles juridiques au commerce international. Le Canada devrait continuer de suivre de près l'évolution de ces institutions et des autres qui, dans l'Organisation des Nations Unies, cherchent à dégager les droits et les obligations réciproques des pays industrialisés et des pays en voie de développement en matière de commerce et d'assistance. Il lui faudra s'assurer de la coordination de sa situation juridique avec ses politiques de commerce et d'assistance.

L'admission de la République populaire de Chine aura des répercussions importantes sur le développement du droit international aux Nations Unies. La République populaire aura probablement tendance à s'aligner sur les États non engagés tout en exprimant une conception marxiste-léniniste et maoïste du droit international en évolution. Le Canada devrait donc poursuivre son programme actuel de recherche scientifique sur les doctrines juridiques de la République populaire de Chine.

Certains continueront sans doute aussi à vouloir interdire à tout État d'en appeler à des pays tiers pour l'aider à se défendre contre l'infiltration de bandes armées, la subversion et le terrorisme du fait d'un autre État. Le Canada devra s'assurer que toute définition de l'agression, adoptée par les Nations Unies couvrira aussi bien une telle agression indirecte qu'une agression armée directe et sauvegardera l'autorité du Conseil de sécurité.

Le Comité spécial sur «les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États» continuera de formuler des déclarations de principes fondamentaux du droit international découlant de la Charte des Nations Unies. Cette activité peut porter fruit mais elle comporte des risques et le Canada devrait veiller à ce que ses résultats contribuent effectivement au développement ordonné du droit international.

On peut aussi prévoir le développement de la doctrine de la légitimité de l'intervention des Nations Unies au nom de l'humanité en des circonstances qui autrement seraient exclues de sa juridiction en vertu de l'Article 2 (paragraphe 7) de la Charte. Les événements récents ont montré la nécessité de s'accorder sur les règles internationales qui permettraient de prêter assistance aux populations civiles victimes de la guerre civile ou de la guérilla, sans enfreindre la souveraineté des États. Le Canada devrait

s'associer au travail d'aménagement des conventions de la Croix-Rouge internationale et au développement aux Nations Unies de principes juridiques régissant l'aide humanitaire. Il devrait aussi s'efforcer d'organiser des mécanismes d'aide des Nations Unies aux populations civiles, qu'elles soient victimes de conflits nationaux ou internationaux.

Le Canada continuera de participer à l'élaboration de règles de droit international sur la conservation du milieu naturel, à partir des principes énoncés dans l'affaire *Trail Smelter* et dans le Traité d'interdiction des essais nucléaires, puis élaborés par la Commission mixte internationale, principes qu'il observe lui-même, et sans omettre le droit de légitime défense. Le Canada devrait participer tout particulièrement au développement de règles de droit international pour la protection des États côtiers contre la pollution.

Le Canada continuera le travail entrepris pour rendre les pays en voie de développement conscients de l'importance du droit international, et à cette fin il contribuera aux programmes bilatéraux et multilatéraux de formation, de bourses et de colloques en droit international qui mettent l'accent sur la nécessité de méthodes de règlement pacifique et d'un seul code de principes pour tous les États.

Le Canada s'appliquera, comme par le passé, à coordonner ses positions politiques et juridiques lorsqu'il s'agira d'aborder des problèmes essentiellement politiques, comme le maintien de la paix, le désarmement, l'universalité des Nations Unies et le retour aux principes de la sécurité collective de préférence aux accords de sécurité régionaux. Tout progrès accompli sur ces problèmes aura des répercussions sur le développement d'un ordre juridique mondial fondé sur la raison.

La politique étrangère du Canada se fonde sur le droit international établi. Mais le Canada a apporté des innovations en matière de droit de la mer et du milieu arctique et il continuera de le faire en toute matière où le droit international ne répond pas aux nécessités du présent et de l'avenir.

10. Exprimer la dualité linguistique du Canada aux Nations Unies

Deux facteurs sont à considérer dans la poursuite de cet objectif: d'abord la position de nos deux langues nationales comme langues officielles et langues de travail aux Nations Unies; ensuite, la qualité de la représentation canadienne et l'image que le Canada présente aux Nations Unies.

L'ONU et ses Institutions spécialisées ont toutes été établies sur une base multilingue. Il y a cinq langues officielles aux Nations Unies: l'anglais, le français, le chinois, l'espagnol et le russe. A ses débuts l'Organisation adopta deux langues de travail pour l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité: l'anglais et le français. L'espagnol fut ajouté comme langue de travail de l'Assemblée générale en 1948 sur les instances des États membres latino-américains.

Pour toutes sortes de raisons c'est l'anglais qui a été la principale langue d'usage des organismes des Nations Unies. Les pays francophones, y compris le Canada, ont donc dû insister pour qu'on accorde plus d'importance au français comme langue de travail. Mais à l'expérience, on s'est rendu compte que la seule façon d'augmenter l'usage du français au sein de l'Organisation était d'accorder plus d'importance aussi aux autres langues officielles.

A la vingt-troisième session le Canada proposa donc, avec d'autres, une résolution, facilement adoptée, qui recommandait certaines mesures précises pour le développement du multilinguisme dans les catégories professionnelles et supérieures du personnel des Nations Unies. De même, le Canada vota en faveur d'une résolution qui réclamait que l'espagnol devienne langue de travail au Conseil de sécurité, et le russe, langue de travail à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité, pour sa part, entérina ces résolutions en janvier 1969.

La composition et l'activité des délégations canadiennes aux Nations Unies et aux Institutions spécialisées tiennent compte depuis longtemps de la nécessité de représenter convenablement les deux principaux groupes linguistiques de notre pays. Plus récemment, on a pris des mesures efficaces pour améliorer le bilinguisme de notre présentation. Conformément aux principes établis dans le Livre blanc de 1968 intitulé *Fédéralisme et institutions internationales* et son supplément *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, des représentants provinciaux ont été invités à participer aux délégations canadiennes aux conférences d'organismes des Nations Unies comme l'UNESCO et certaines institutions spécialisées, ainsi qu'à d'autres réunions des Nations Unies.

Plusieurs États membres des Nations Unies ou des Institutions spécialisées sont bilingues ou multilingues. Il faudrait voir si l'ONU ou l'une de ses agences, comme l'UNESCO, pourrait contribuer à résoudre les problèmes que doivent surmonter tous les pays multilingues.

Il faut continuer à utiliser l'anglais et le français de façon régulière lorsque le Gouvernement canadien fait des déclarations aux Nations Unies. Les principes définis dans le Livre blanc de 1968 et son supplément doivent

être appliqués avec fermeté et si ce principe entre en conflit avec les nécessités de l'économie, c'est lui qui doit prévaloir. On devrait étudier la possibilité d'organiser une conférence internationale qui aurait pour but de définir et d'analyser les problèmes du multilinguisme. Il faudrait y inviter tous les États membres, officiellement bilingues ou multilingues, et aussi tous ces pays, notamment en Asie et en Afrique, qui s'intéressent à ces problèmes.

11. Participer au développement des institutions de l'ONU, lieu où s'harmonisent les politiques nationales

Le succès ou l'échec de l'ONU à atteindre les buts de la Charte dépend de ses structures et de celles de ses organismes, des méthodes d'action qu'elle adoptera et des ressources qu'on mettra à sa disposition. La réalisation des objectifs canadiens définis dans cette étude dépend aussi des mêmes facteurs.

L'ensemble des organismes des Nations Unies est vaste et s'élargit rapidement. Il comprend, en plus de l'ONU elle-même et de ses organes constituants, une douzaine d'Institutions spécialisées et une structure complexe de commissions, de comités et d'organismes divers, autonomes ou semi-autonomes, chacun ayant un personnel de soutien recruté sur le plan international. Les dépenses du budget régulier établi sur la cotisation des États membres, étaient de 63.5 millions en 1948. En 1964, elles étaient de 246 millions. Au rythme actuel d'accroissement, elles dépasseront les 500 millions annuels en 1972. De plus, ces organismes sont responsables de la direction et de la gestion de programmes bénévoles qui ont, en 1969, dépassé 250 millions et qui augmentent au même rythme que le budget régulier. Nous devons donc prévoir qu'en 1972 le budget des Nations Unies atteindra le milliard de dollars annuellement et que l'apport du Canada se chiffrera par environ 40 millions de dollars.

Les niveaux budgétaires et les taux d'accroissement des organismes de l'ONU prêtent souvent à discussion. Les vingt-six États membres dits «développés», qui ensemble doivent fournir entre 85 à 90 pour cent des revenus, considèrent l'ascension des coûts comme le symptôme d'une fâcheuse tendance. Mentionnons ces résolutions rédigées et approuvées par la majorité, sans souci des vues de cette petite minorité de membres qui porte le fardeau de leur mise en œuvre; les conférences techniques et les programmes d'activité qui dégénèrent en affrontements politiques; l'accroissement énorme du nombre et de la durée des conférences qui donnent trop souvent lieu à des débats redondants et plus ou moins stériles;

enfin, l'appui sans discernement par des Secrétariats internationaux à des activités lancées sans souci des priorités: tout cela nuit à l'efficacité administrative. L'aspect le plus discutable de cette hausse rapide du budget est peut-être la part de plus en plus large faite au quotient d'aide. La plupart des pays développés soutiennent la thèse que les budgets de cotisations de l'ONU et de ses agences devraient simplement couvrir les frais administratifs; les programmes d'aide devraient être financés par des contributions bénévoles. L'érosion de ce principe comporte aujourd'hui une menace immédiate et grave d'affrontement aux Nations Unies. En effet, les grandes puissances, collectivement responsables des deux tiers des cotisations, pourraient bien décider de limiter leur apport ou de restreindre l'usage qu'on en fait.

Citoyens d'un pays développé, les Canadiens partagent instinctivement la volonté de bâtir une Organisation qui aura un pouvoir médiateur efficace dans les conflits, et pourra conduire à la paix par la voie de compromis équitables; qui saura fixer des objectifs économiques et sociaux que les contributeurs peuvent financer. Ils souhaitent voir l'ONU lancer des programmes qui se développent à un rythme raisonnable. Ils veulent enfin qu'elle se décharge de son mandat avec le concours d'un Secrétariat efficace et impartial.

Mais nous ne devons pas oublier qu'il y a un autre point de vue dans ce débat. Pour une centaine de pays en voie de développement, le but principal de l'ONU est d'activer le processus de réforme d'un système politique, économique et social auquel ils ont été soumis par les politiques égocentriques des pays développés. Devant le peu d'enthousiasme des pays développés à relever le niveau clairement insuffisant de l'aide au développement, ils n'éprouvent aucun scrupule à se servir de leur majorité pour imposer de fortes augmentations des budgets de cotisations des organismes des Nations Unies, dont ils se serviront pour financer des activités orientées vers l'aide. Ce n'est que justice, à leurs yeux, que leurs peuples soient représentés à tous les niveaux des Secrétariats internationaux: le principe d'une répartition géographique équitable des emplois leur paraît donc fondamental, du moins tant qu'on n'aura pas atteint un équilibre raisonnable.

D'ailleurs, les pays en voie de développement ont subi bien plus d'échecs qu'ils n'ont remporté de succès aux Nations Unies et dans les conseils des Institutions spécialisées. Leurs objectifs principaux restent hors d'atteinte. Par-dessus tout, ils n'ont réussi à obtenir ni un accroissement suffisant de l'aide au développement, ni une amélioration des termes d'échanges. Enfin les pays développés, et d'abord les membres permanents

du Conseil de sécurité, tiennent toujours les rênes du pouvoir. Ce dossier de doléances renferme peut-être la plus lourde menace pour l'ONU actuelle, mais d'un autre côté il pourrait bien être le moteur de sa réforme. Les pays développés qui ont manifesté leur volonté de faire quelque chose pour répondre aux aspirations des pays en voie de développement ont l'occasion de rappeler que la colère est mauvaise conseillère et qu'on pourrait tenter de nouvelles expériences, là où elles ont des chances de réussite. C'est cette attitude qui a dicté les recommandations énoncées dans cette étude. Elle pourrait aussi permettre de voir si les Nations Unies constituent un lieu de rencontre valable où l'on pourrait concerter les politiques nationales.

Il faut pourtant s'attendre à des progrès limités au départ. Ceux-ci dépendront de la confiance que les gouvernements comme le nôtre sauront inspirer aux pays en voie de développement, en démontrant leur sincérité par l'appui de politiques qui visent à réduire les causes de leurs déceptions.

Notre premier objectif est de faire accepter et appuyer notre politique aux Nations Unies par l'opinion publique et à obtenir la participation la plus large possible à sa réalisation. Il nous faudra mieux assurer la continuité de notre présence dans les Organismes de l'ONU. Un bon représentant est celui qui possède bien ses dossiers, connaît les règlements de l'ONU et entretient de bonnes relations avec ses collègues des autres délégations. On n'acquiert pas cette expérience en une seule session.

Au Canada, on a depuis longtemps l'habitude de choisir quelques délégués ailleurs que dans la Fonction publique. C'est un bon moyen d'obtenir l'appui et la sympathie du public pour les Nations Unies. Ces délégués devraient cependant pouvoir se consacrer à leur tâche sans partage et cela sur une période de plusieurs années.

La délégation du Canada a toujours eu largement recours aux consultations avec les autres membres de l'Organisation, notamment avec ceux qui nous sont le plus près. Mais pour échapper au cercle vicieux majorité-minorité, on devrait porter plus d'attention aux consultations avec certains pays en voie de développement, surtout ceux d'Amérique latine.

La politique canadienne devrait avoir pour but d'améliorer les mécanismes de coordination et de rationalisation de l'activité des Organismes des Nations Unies; d'éliminer le double emploi et faciliter la planification budgétaire pour que les ressources soient mieux utilisées. Il faut continuer d'exiger un rendement élevé, en prenant garde de ne pas tomber dans le camp des opposants systématiques aux programmes, même bien conçus et sagement administrés.

L'emploi de Canadiens aux secrétariats des organismes des Nations Unies est à la fois une obligation et un droit. Le détachement auprès de l'Organisation de fonctionnaires canadiens au palier de la direction contribuera à maintenir un haut degré de compétence à l'intérieur des organismes internationaux, et permettra aux intéressés d'acquérir une expérience utile.

* * * * *

De bien des façons, à travers son réseau d'Institutions spécialisées, d'Organismes subsidiaires, de Comités spéciaux et autres Agences internationales,—et malgré ses faiblesses et ses échecs—, l'ONU demeure indispensable à l'ordre d'un monde qui se resserre de plus en plus. Elle offre un cadre au développement d'un système mondial d'institutions et de lois, de normes et de réformes, de droits et d'obligations, ainsi qu'un code de bonne conduite internationale. Ce système permet aussi aux États de collaborer à la réalisation d'objectifs communs comme ceux que nous venons de définir.

Le Gouvernement maintiendra son appui aux Organismes internationaux des Nations Unies. Il est prêt à adhérer à ceux qui seront établis à des fins internationales conformes aux grands objectifs que le Canada poursuit dans son activité à l'étranger. Il veillera à ce que toutes les Agences des Nations Unies maintiennent un haut niveau d'efficacité et une grande capacité d'adaptation aux problèmes d'un monde en pleine évolution.

Voilà l'attitude qui préside à la politique du Gouvernement aux Nations Unies et au choix des objectifs qu'il y poursuivra dans les dix prochaines années. Ces objectifs seront conformes aux orientations définies dans le Rapport général de cette série: Croissance économique, Justice sociale, Qualité de la vie, Paix et Sécurité. Les Nations Unies et leurs Organismes internationaux fournissent les moyens et la chance de donner une dimension internationale à ces orientations politiques. Le Gouvernement saura saisir cette chance, car en fin de compte les Nations Unies travaillent dans le même sens que lui: il doit donc les épauler.

En intervenant dans le débat inaugural de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Canada réclama le renforcement, le renouvellement de l'ONU, une meilleure définition de ses objectifs et de ses priorités, enfin une simplification de ses méthodes. Il encouragea les États membres à s'élever au-dessus des préoccupations de souveraineté et d'intérêt national, à agir efficacement plutôt qu'à parler sans fin, à négocier des règlements plutôt qu'à s'affronter en vain. Les deux grandes

missions des Nations Unies: maintenir la paix et améliorer la condition humaine, exigent un nouveau sens de l'efficacité et un rajeunissement des structures de l'ONU. En accord avec d'autres États, le Canada continuera à travailler dans ce but.

Le Pacifique

Politique étrangère au service des Canadiens

Le Pacifique

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, K1A 0S9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/4F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE PREMIER—REGARD SUR LE PACIFIQUE	5
Un équilibre en évolution	6
Changements et tradition	8
CHAPITRE II—LE CANADA, PUISSANCE DU PACIFIQUE	10
Une perception plus large	10
Chances et contraintes	11
CHAPITRE III—CONSIDÉRATIONS SUR L'ORIENTATION DE NOTRE POLITIQUE	14
Relations économiques	14
Le Japon	15
L'Australie et la Nouvelle-Zélande	15
La Chine	16
Les autres pays	16
Perspectives économiques	16
Politiques à suivre	18
Intensification des relations économiques	18
Promotion des transports et du tourisme	18
Encouragement aux investissements	18
Coopération intergouvernementale	19
Liaison entre le Gouvernement et l'entreprise privée	19
Élargissement de la présence canadienne	20
Aide au développement	20
Aide accrue à l'Indonésie	21
Aide au redressement de l'Indochine	21
Aide au développement du Pacifique Sud	21
Commission économique de l'Asie et de l'Extrême-Orient	21
Appui aux institutions régionales	22
Le Centre canadien de recherches sur le développement international	22
Compréhension mutuelle accrue	22
Image du Canada	22
Mieux connaître le Pacifique	23
Échanges culturels et scientifiques	23
Paix et stabilité	24
La Chine	24
L'Indochine	25
L'aide militaire	25

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

NOTA

On envisage le Canada, dans cette étude, comme pays nord-américain orienté, par sa côte Ouest, vers les pays de l'Asie du Nord-Est, de l'Extrême-Orient, du Sud-Est asiatique et du Pacifique Sud. On a cherché à prévoir, dans leurs grandes lignes, les forces et les orientations majeures dans la région du Pacifique au cours des années 70. On a identifié les principaux intérêts du Canada et esquissé les politiques que le Gouvernement se propose de mettre en œuvre dans le Pacifique. L'accent ne porte donc pas ici sur les pays de l'Amérique latine baignés par le Pacifique, les pays d'Europe occidentale qui ont conservé une influence et des liens dans la région, l'Union soviétique en tant que facteur stratégique, économique et politique, ni les pays du sous-continent asiatique qui s'intéressent à la Chine et à l'Asie du Sud-Est.

Chapitre premier

REGARD SUR LE PACIFIQUE

La bombe d'Hiroshima précipita le monde entier et plus particulièrement la région du Pacifique dans l'ère nucléaire. Du coup fut mis à jour l'écart dangereux entre le génie technique de l'homme et son impuissance à extirper la violence des relations internationales. Les luttes qui se sont déroulées depuis lors dans la région du Pacifique n'incitent pas à croire que cet écart ait tendance à se résorber.

C'est dans cette région que de nouvelles puissances nucléaires ont fait l'essai d'engins plus puissants encore. On y a repêché des vaisseaux spatiaux. La Chine a montré qu'elle pouvait rapidement rattraper son retard technologique; elle ne s'est pas pour autant montrée disposée à participer aux pourparlers sur le désarmement. C'est d'ailleurs aux doutes qui planaient sur les intentions de la Chine, que l'on attribua de prime abord la décision américaine d'ériger un réseau de missiles antimissiles.

Dans le Pacifique, l'après-guerre fut caractérisé par le déclin des empires traditionnels et par l'apparition d'une configuration nouvelle des forces. Des «guerres de libération», qu'une propagande intense transforme en guerres saintes, se sont déroulées en Corée, en Indochine—et se déroulent toujours avec acharnement au Vietnam. De sanglants et violents mouvements subversifs sont sporadiquement apparus, ailleurs dans cette région: en Malaisie, aux Philippines, en Indonésie et à Hong Kong. Les secousses révolutionnaires issues de la région du Pacifique se sont fait sentir dans presque toutes les autres régions du monde.

L'instabilité demeure la dominante de la situation politique de cette région, même si les perspectives d'avenir semblent moins sombres qu'auparavant. Cette instabilité pourrait ajouter une dimension inquiétante aux tensions et aux conflits internationaux qui ont cours ailleurs. L'importance à l'échelle mondiale d'en arriver à une certaine stabilité dans la région du

Pacifique, ressort du fait que trois ou quatre grandes puissances, et le tiers de l'humanité, sont en cause. Le besoin profond des nations du Pacifique est d'identifier et de consolider les influences stabilisatrices qui jouent déjà et aussi de saisir toutes les occasions d'en développer d'autres.

Un équilibre en évolution

Le problème crucial dans la région du Pacifique est d'en arriver à un équilibre plus stable et plus satisfaisant entre les forces et les influences qu'exercent les quatre Grands de ce secteur: les États-Unis, la Chine, l'URSS et le Japon. Cet équilibre devra tenir compte de l'évolution du rôle des autres pays de la région et de leurs aspirations souvent incompatibles.

Les deux guerres mondiales ont amené les puissances coloniales européennes à se retirer presque complètement de la région du Pacifique. Ce retrait progressif a atteint son point culminant lorsque la Grande-Bretagne a annoncé qu'elle rappellerait ses troupes de la Malaysia et de Singapour avant 1971. La fin du deuxième conflit mondial scella le sort du colonialisme européen; les États-Unis demeurèrent donc la seule grande puissance occidentale dans la région du Pacifique. Au cours du quart de siècle qui suivit, on a été témoin d'une évolution marquée dans le jeu des forces militaires, politiques et économiques en présence; ces forces ont agi sur la région tant de l'intérieur que de l'extérieur. La poussée communiste émanant de l'Asie continentale et les efforts déployés par les États-Unis pour l'endiguer ont engendré les tensions fondamentales en fonction desquelles s'est dessiné le cours des principaux événements.

De nos jours, la majeure partie du continent asiatique vit sous l'autorité de divers gouvernements communistes. La Chine et l'URSS en sont à couteaux tirés; elles sont sérieusement, dangereusement divisées par leur lourd contentieux qui n'est pas à la veille d'être réglé. La Chine a toujours exercé une influence capitale, en raison de sa population et de sa situation géographique. Elle est en voie d'atteindre un tel niveau technologique que les États-Unis et l'URSS pourraient voir en elle une sérieuse menace.

La Corée du Nord et le Nord-Vietnam gouvernent chacun sa moitié de deux pays divisés. Cette situation même reflète l'instabilité des structures de ces pays en même temps qu'elle y contribue. De plus, ils ont chacun leurs propres ambitions et s'efforcent de maintenir de bonnes relations simultanément avec leurs deux mentors, lesquels sont brouillés.

Les États-Unis consacrent une importante partie de leur potentiel économique et militaire à endiguer la puissance et l'influence communistes. Bien que les États-Unis aient joué un rôle militaire de premier plan dans la région du Pacifique principalement pour des raisons d'ordre stratégique, ils ont aussi été motivés par leur conviction que les doctrines révolutionnaires prônées par la Chine ne représentent pas les seuls, ni les meilleurs moyens de promouvoir le relèvement économique et social nécessaire aux sociétés asiatiques. Servir de bouclier à l'abri duquel les changements nécessaires peuvent s'effectuer, gagner du temps, ce sont là des considérations fondamentales à partir desquelles les États-Unis ont conçu leur rôle dans le Pacifique.

Cette influence américaine, tout comme les autres forces qui s'exercent dans la région, est en voie de transformation. Même après la fin du conflit indochinois, il semble inévitable que les États-Unis demeurent une importante puissance militaire dans le Pacifique, bien que la nature de leur engagement sera probablement différente. On ressentira sans doute moins les manifestations concrètes de cette présence; celle-ci aura été conditionnée par l'évolution des autres facteurs politiques et économiques et par l'émergence d'un nouvel agencement des forces.

Il est à prévoir que les activités de l'Union soviétique iront en s'intensifiant: dans la région du Pacifique Nord, pour des motifs d'ordre surtout économique et stratégique, et dans la région du Sud-Est asiatique plutôt pour des raisons politiques découlant du conflit sino-soviétique. L'intensification de l'activité et de l'influence soviétiques doit être considérée en partie comme résultat presque inévitable des intérêts d'une super-puissance. Si la Chine devient moins inquiète des intentions américaines, son principal souci à l'extérieur sera la protection de sa longue frontière avec l'Union soviétique. Dans la mesure où cette préoccupation et ses nombreux problèmes internes ne limiteront pas son action, la Chine essaiera de promouvoir ses intérêts jusqu'au point d'exercer une influence prépondérante sur ses voisins.

Grâce à son essor économique, le Japon jouera un rôle plus actif dans tous les domaines,—le commerce, l'aide extérieure, la politique et peut-être même la sécurité—, et ce, plus particulièrement dans le Sud-Est asiatique. Cela semble tout à fait normal et inévitable. Pour autant qu'elle contribuera à la stabilité de la région c'est là une évolution à encourager.

Suite au repli de la Grande-Bretagne, l'influence militaire de l'Australie en Asie du Sud-Est a assumé une importance nouvelle. Si l'on considère sa situation géographique, sa population et son réservoir de richesses

naturelles on peut aussi estimer que l'Indonésie est appelée à s'affirmer comme puissance parmi les pays non communistes de cette région.

Les États du Sud-Est asiatique sont les héritiers de traditions culturelles profondes qu'ils entendent préserver: c'est un aspect de leur lutte pour l'indépendance nationale. Les difficultés inhérentes au progrès économique et social de ces pays sont aggravées par le jeu des pressions, directes et indirectes, auxquelles les soumettent les grandes puissances, pour étendre leur propre influence. Les nations du Sud-Est asiatique, prises au beau milieu de ces forces opposées, doivent essayer de tirer le meilleur parti de cette situation tout en évitant d'y perdre leur héritage culturel et leur liberté politique.

Ainsi donc, dans l'ensemble, la situation a été et demeurera fluide, caractérisée par des changements rapides dans les rôles et les rapports. Bien qu'il y ait une tendance marquée vers la coopération régionale, les résultats concrets sont modestes et lents à venir. L'Asie et le Pacifique occidental sont loin d'avoir atteint la cohésion et l'équilibre dont jouit l'Europe; on ne peut prévoir qu'ils y parviendront bientôt.

Changements et tradition

L'Asie et le Pacifique affrontent d'autres problèmes à long terme qu'il va falloir résoudre: poussées démographiques, accroissement des populations pauvres dans les grands centres urbains, aspirations nouvelles suscitées par l'éducation et les communications de masse au sein de la jeunesse asiatique, développement économique efficace, relations inter-raciales, rapports entre six langues universelles, interaction des cultures et des religions.

D'inéluctables tensions se manifestent entre forces novatrices et traditionnelles. Qui orientera l'évolution des sociétés? Quel rythme adopter? Quels sacrifices consentir pour en atteindre les objectifs? Face à ces problèmes l'Asie d'après-guerre a eu recours à une variété de solutions; cette variété reflète les traditions respectives des pays concernés et les positions qui leur sont échues sur l'échiquier asiatique. La Chine, par exemple, a choisi la voie révolutionnaire et est devenue l'âme dirigeante de mouvements qui prônent cette solution ailleurs. Par contre, le Japon a lui aussi accompli sa propre révolution en réalisant le miracle technologique de l'Asie.

Ces deux solutions ont marqué l'Asie, déjà fortement sensibilisée à l'influence occidentale et consciente du riche héritage culturel légué par les anciens empires. Le nationalisme politique de ces pays les a conduits à

retrouver une culture qui puise ses sources dans la plus haute antiquité mais qui, souvent, avait été voilée par la domination coloniale. L'on peut discerner les amorces d'un mouvement visant à rechercher des solutions fondées sur des traditions et des façons de penser autochtones. La recherche de la stabilité dans cette région est liée à la recherche du progrès économique, de la justice sociale et de la fierté nationale.

Ainsi, l'instabilité dans l'équilibre des forces ne constitue qu'une des nombreuses tensions que subit la région du Pacifique. Les forces de la tradition sont puissantes, mais elles cèdent et s'adaptent devant les assauts des nouvelles idéologies et des changements technologiques. La structure même des sociétés asiatiques est en voie de se transformer en profondeur. Comment rendre les institutions politiques capables de relever ces défis? Dans quelle mesure les sociétés traditionnelles réussiront-elles à importer et à assimiler la technologie moderne sans se détruire, ni perdre leur âme? Est-ce que l'énorme potentiel économique de l'Asie, à savoir ses habitants, ses richesses naturelles, ses régions sous-peuplées, peut être développé de façon à répondre aux exigences d'une vie meilleure sans recourir à un totalitarisme oppresseur? Animosités raciales et ambitions territoriales, en Asie comme ailleurs, marquent les rapports entre peuples et nations; ces problèmes peuvent également être sources d'instabilité et de conflit.

Chapitre II

LE CANADA, PUISSANCE DU PACIFIQUE

Une perception plus large

La conception que se fait le Canada du Pacifique a été conditionnée par des données géographiques et économiques, des liens historiques et des réalités politiques. Dans sa perception de cette région, distance n'implique plus éloignement.

Cette constatation s'impose davantage à l'Ouest canadien qu'au reste du pays. Vancouver, le port qui se développe le plus rapidement au Canada, est la ville nord-américaine la plus rapprochée de l'Asie. C'est de son aéroport international que partent les plus courts vols directs pour Tokyo. Depuis toujours les maisons d'affaires et les institutions d'enseignement de la côte Ouest se sont naturellement intéressées au monde du Pacifique. Des 54 produits canadiens les plus vendus au Japon, pas moins de 48 proviennent, en totalité ou en partie, de l'Ouest canadien. Autre exemple frappant: la Chine est devenue un grand débouché pour le blé de l'Ouest canadien.

Bénéficiant de ressources immenses et variées, la région du Pacifique offre de belles possibilités d'augmenter les échanges économiques et commerciaux. Ce potentiel se développera non seulement dans la mesure où, grâce à des efforts concertés, nous pourrons répondre aux besoins des marchés de cette région, mais aussi dans la mesure où il s'y établira un climat propice à la stabilité et à la paix.

Les ressources marines du Pacifique constituent en soi un bien vital. Leur exploitation et leur conservation ont nécessité des efforts particuliers sur le plan international. Le Canada a signé des accords visant à la réglementation et à la préservation de la pêche en haute mer dans le Pacifique Nord. D'autres mesures portant sur la pêche en eaux intérieures s'imposeront sans doute afin de préserver les grandes ressources de poisson sur la côte canadienne du Pacifique.

L'immigration en provenance des pays du Pacifique croît à un rythme rapide, notamment depuis l'adoption en octobre 1967 des nouveaux règlements sur l'Immigration. Depuis 1946 plus de 120 000 immigrants sont venus de cette région, dont 19 500 en 1969 seulement.

Les missionnaires canadiens sont aujourd'hui plus de 1 600 dans les pays du Pacifique où ils ont fondé des écoles et des hôpitaux, enseigné dans des universités et publié des travaux. En fait, ils furent les premiers Canadiens à vraiment approfondir les cultures de l'Asie et à éveiller leurs compatriotes aux réalités sociales et culturelles de cette région.

Les Universités de Colombie-Britannique, de Toronto et McGill ont déjà mis sur pied des programmes d'études asiatiques et plusieurs autres songent à les suivre dans cette voie. Le *Royal Ontario Museum* possède une des meilleures collections d'archéologie et d'art chinois au monde, et fournit ainsi au Canada un important centre pour l'étude de la culture chinoise. En 1969, on a fondé l'Association canadienne des études asiatiques (*Canadian Society for Asian Studies*) dans le but de promouvoir les études asiatiques et d'intéresser davantage le public canadien à l'Asie.

En raison de sa géographie, de son histoire et de ses intérêts actuels, le Canada est une puissance du Pacifique. Dans cette région, comme ailleurs, le Canada n'est pas une grande puissance, pas plus qu'il n'est l'élément moteur. A l'heure actuelle, il ne semble pas de l'intérêt du Canada de participer à des alliances militaires, bilatérales ou multilatérales, dans le Pacifique. Bien que le Canada ait beaucoup en commun avec les États-Unis, sa façon de voir est bien souvent fondamentalement autre: son évolution historique, sa place dans le concert des nations, ses intérêts mêmes diffèrent. Pour le Canada, comme pour les autres puissances moyennes du Pacifique, le problème de l'avenir se pose dans les termes suivants: comment établir des politiques et des relations constructives, à la fois fondées sur les capacités réelles de chaque pays, et visant des objectifs communs à l'ensemble du Pacifique? La découverte de solutions nouvelles constitue le défi véritable des années 70.

Chances et contraintes

D'une part un souci de sécurité militaire, un désir de stabilité nouvelle dans l'équilibre des forces, d'autre part une volonté de croissance économique et d'affirmation culturelle, voilà les deux thèmes dominants et connexes qui semblent devoir se dégager dans les pays du Pacifique au cours de la prochaine décennie. Par la force des choses, le Canada est obligé de réagir à ces deux grands courants.

Quoique l'influence canadienne dans le Pacifique ne soit pas celle d'une grande puissance, l'évolution de la région est d'un intérêt considérable pour le Canada. Il sera nécessairement affecté par les conséquences de troubles majeurs qui pourraient survenir dans cette région, telles des opérations militaires soutenues entre la Chine et l'Union soviétique, qui l'une et l'autre chercheraient à s'assurer la neutralité bienveillante de l'Occident. De même, des bouleversements majeurs en Inde, en Birmanie, en Thaïlande ou en Indonésie, ou encore une reprise des hostilités en Corée, auraient d'importantes répercussions sur le Canada. Enfin, si l'issue des hostilités en Indochine entraîne un réexamen en profondeur des accords militaires touchant la région, le Canada pourrait alors devenir candidat au titre de surveillant, d'observateur ou de garant.

L'importance de ces éventualités fait ressortir le besoin qu'a le Canada de disposer de renseignements stratégiques adéquats dans les domaines politique et économique. Ces renseignements devraient permettre au Gouvernement de garder constamment à jour son évaluation des intérêts canadiens dans cette région et, à la lumière des intérêts et des possibilités du pays, d'ajuster ses politiques selon l'évolution de la situation.

Dans presque toutes les sphères d'activités l'influence américaine dans le Pacifique est à la fois majeure et omniprésente; il faut donc en tenir compte comme un des éléments les plus importants dans l'élaboration de toute politique. Elle affecte presque partout les intérêts et les politiques du Canada. En même temps, d'autres importants facteurs conditionnent l'activité canadienne dans la région, lui imprimant un caractère spécial et lui ouvrant des possibilités particulières.

Le Canada a l'avantage d'avoir hérité des mêmes traditions politiques que celles des pays du Commonwealth situés dans le Pacifique. Il jouit depuis longtemps de liens très étroits avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaysia et Singapour. On a vu au cours des dernières années s'accélérer la tendance vers l'autonomie et l'indépendance parmi les îles du Pacifique Sud qui sont territoires du Commonwealth: ainsi des Samoa occidentales, des îles Nauru, Tonga et, à la fin de l'année, des îles Fidji. Plusieurs autres suivront dans les années qui viennent.

De nombreuses organisations du Commonwealth servent à maintenir des liens entre les pays membres: Les réunions des Premiers ministres du Commonwealth, dont la prochaine se tiendra à Singapour en janvier 1971, l'Association des Parlementaires du Commonwealth, la Fondation du Commonwealth, etc. Grâce à ces organismes, le Canada est resté en contact étroit avec les autres pays du Commonwealth, dont ceux du Pacifique.

Le caractère francophone du Canada est un facteur unique et positif qui facilite nos rapports avec les 45 millions d'habitants des pays de l'Indochine; pour ces pays le français est une importante langue de communication internationale. Le français est également langue officielle en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, et est utilisé de concert avec l'anglais dans les Nouvelles-Hébrides. La présence du Sud-Vietnam, du Laos et du Cambodge aux deux Conférences de Niamey, où l'on a fondé l'Agence de coopération culturelle et technique, témoigne de l'importance que ces États peuvent prêter aux objectifs et à l'idée même de la Francophonie.

Il est également avantageux pour le Canada de pouvoir refléter son visage bilingue et par le fait même de contribuer à la cause de l'unité nationale. La nouvelle politique du Canada vis-à-vis du Pacifique fournit à l'élément francophone du pays une occasion d'autant plus belle de contribuer à la vie nationale et de s'y sentir davantage impliqué, que c'est là un domaine où le Canada tout entier ne fait que commencer à développer sciemment son potentiel.

Enfin, le Canada peut tirer bénéfice d'échanges culturels avec les pays du Pacifique; il peut s'enrichir au contact des civilisations anciennes de l'Asie et y puiser une inspiration nouvelle.

Chapitre III

CONSIDÉRATIONS SUR L'ORIENTATION DE NOTRE POLITIQUE

La tendance générale de notre politique telle qu'établie dans le Rapport général, qui donne priorité aux orientations vers la Croissance économique, vers la Justice sociale et vers la Qualité de la vie, s'applique de façon très précise à nos relations avec les pays du Pacifique. Dans cette région, les pays plus riches comme les pays en voie de développement espèrent maintenir et améliorer le niveau de vie de leurs populations en intensifiant leurs rapports commerciaux et en augmentant les investissements. Dans leur poursuite de la justice sociale, au cours des années à venir, les pays en voie de développement auront besoin de la coopération et des programmes d'aide que les pays nantis mettront à leur disposition. Les échanges culturels, scientifiques et techniques viendront rehausser la qualité de la vie de tous les pays du Pacifique qu'ils soient développés ou en voie de développement.

Relations économiques

Les exportations du Canada vers les pays du Pacifique se sont chiffrées en 1969 à presque 1 100 millions de dollars et les importations à quelque 650 millions. La région du Pacifique se place au troisième rang et de nos clients (après les États-Unis et l'Europe occidentale) et de nos fournisseurs. C'est une région où le Canada est un investisseur direct important; si l'on considère la valeur aux livres, le Canada a investi quelque 500 millions de dollars de plus dans les pays du Pacifique que ceux-ci ne l'ont fait au Canada. Le Pacifique fournit ainsi au Canada un surplus de revenus étrangers qui lui permet de faire face à ses déficits commerciaux et à ses déficits de paiements dans le reste du monde. La composition des exportations et des importations canadiennes, leurs chances d'accroissement et les facilités d'accès, varient grandement d'un pays du Pacifique à l'autre.

Le Japon

Des pays du Pacifique, le Japon est de loin le plus grand marché et le plus gros fournisseur du Canada. Les exportations et les importations se sont élevées respectivement à 625 millions et à 496 millions de dollars en 1969. Toutefois, les ventes canadiennes sont limitées aux matières premières industrielles et aux denrées alimentaires, alors que les produits ouvrés forment la majeure partie des ventes du Japon au Canada. Vu que la politique commerciale du Japon vise à assurer des sources d'approvisionnement à son industrie en pleine expansion, une grande partie de ces exportations de matière première est le fruit d'investissements directs du Japon, principalement dans l'Ouest canadien. Ces investissements concourent au développement des ressources canadiennes. Mais, cela veut dire que nos produits sont acheminés vers le Japon dans leur état le plus brut et dans leur forme la moins rentable.

L'accès des produits manufacturés canadiens aux marchés japonais est limité par une variété de restrictions directes et indirectes à l'importation. Ces restrictions, qui ont tout d'abord été imposées pour les besoins de la balance des paiements, sont encore en vigueur, bien qu'elles n'aient plus leur raison d'être depuis que le Japon jouit d'une grande prospérité intérieure et d'une position de paiement très avantageuse à l'extérieur. Malgré les efforts du Canada et d'autres pays, la libéralisation du commerce suit, au Japon, un rythme lent. Des problèmes de même nature limitent les investissements étrangers dans ce pays. Certaines exportations japonaises de produits manufacturés vers le Canada ont, de temps à autre, été touchées par des mesures temporaires pour remédier à des perturbations du marché canadien.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande

Les exportations vers l'Australie, en 1969, ont été d'environ 163 millions de dollars et les importations de quelque 96 millions. Près de 85 pour cent de ces exportations représentent des produits manufacturés et semi-manufacturés. L'Australie est un des principaux marchés du Canada pour les produits manufacturés. Des sociétés canadiennes ont investi au delà de 350 millions de dollars dans l'industrie minière et manufacturière de ce pays. Pour le Canada, l'Australie présente à la fois les avantages d'un marché prospère et en expansion, et les désavantages d'un pays axé sur des politiques d'industrialisation qui pourraient restreindre l'accès à son marché. Le commerce du Canada avec la Nouvelle-Zélande est également substantiel sur une base *per capita*, bien qu'il soit naturellement

moins important en valeur absolue. En 1969, les exportations se chiffrèrent par 37 millions de dollars et les importations par 41 millions. Là aussi, le Canada a des intérêts substantiels, en raison de ses investissements.

La Chine

Au cours des dernières années, la République populaire de Chine a été un débouché majeur pour le blé canadien. En 1969, le blé a représenté 120 des 122 millions de dollars de l'ensemble de nos exportations vers ce pays. Les importations du Canada, bien que d'une très grande variété, totalisèrent seulement 27 millions.

Les autres pays

Le commerce avec chacun des autres pays du Pacifique a ses caractéristiques propres. En Corée, les marchés canadiens des produits agricoles et des moyens de production croissent rapidement, grâce à l'augmentation des réserves coréennes de change extérieur et à la disparition progressive des restrictions à l'importation. Les importations du Canada augmentent également, bien que de volumineuses ventes de textiles aient engendré des problèmes pour l'industrie canadienne. Le commerce des denrées alimentaires et des matières premières avec Taïwan est actif, comme le sont les ventes de certains produits manufacturés et d'équipement. Le commerce avec Hong Kong est de nature comparable, offrant à la fois des possibilités d'exportations canadiennes accrues et des problèmes quant à l'importation des textiles. Le commerce avec l'Indonésie est encore limité, bien que les investissements directs canadiens y soient assez importants. Des investissements canadiens se font également aux Philippines. Le commerce avec la Thaïlande, marché à croissance rapide, a pris de l'expansion ces dernières années, mais ne semble pas avoir atteint son plus haut point. Les relations commerciales avec la Birmanie sont minimes; ceci est principalement dû à la politique commerciale actuellement en vigueur dans ce pays. En Malaysia, les perspectives sont beaucoup plus prometteuses tant dans le domaine de l'exportation des produits canadiens que dans le domaine des investissements directs. Il y a également d'importants investissements canadiens à Singapour.

Perspectives économiques

Tout semble indiquer que la région du Pacifique connaîtra une croissance économique plus rapide que les autres régions du monde. Le Japon demeura, de loin, le plus gros partenaire du Canada dans le Pacifique: dans quelques années, nos exportations vers ce pays atteindront annuellement le milliard, et il est possible que le Japon se place au deuxième rang des clients du Canada. Le Canada ne pourra cependant exploiter à fond

le marché japonais que dans la mesure où le Japon sera disposé à modifier ses politiques commerciales. Le Japon joue maintenant un rôle de premier plan dans les organisations commerciales et financières internationales. On peut espérer que dans son propre intérêt cette importante puissance économique qu'est le Japon œuvrera au cours des prochaines années dans le sens de la libéralisation, au sein des organismes économiques internationaux.

L'avenir des exportations vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont le Canada est un important fournisseur, pourra être touché, non seulement par les politiques d'industrialisation de ces pays, mais aussi par l'entrée éventuelle de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Cette dernière éventualité entraînerait un réajustement des tarifs préférentiels du Commonwealth et amènerait ces deux pays à accroître leurs relations commerciales avec le Japon et les États-Unis.

Avec les autres pays du Pacifique où les perspectives de croissance sont encourageantes et où le commerce extérieur prend de plus en plus d'importance, les relations du Canada ont un caractère plutôt différent. Ainsi les relations commerciales du Canada avec l'Indonésie iront tout probablement en s'accroissant, en raison d'importants investissements canadiens dans l'industrie minière. Des investissements, accompagnés de mesures d'encouragement au commerce, crédits à l'exportation et arrangements de garantie aux investissements, par exemple, peuvent également stimuler le commerce avec ces autres régions.

Les importations en provenance des pays du Pacifique devraient s'accroître considérablement. Sur les marchés canadiens les produits de plusieurs pays du Pacifique se retrouvent en compétition serrée avec ceux d'autres régions, mais les obstacles y sont moins nombreux qu'ailleurs. L'établissement de tarifs préférentiels pourrait d'ailleurs réduire certaines difficultés. L'importation de certains produits, tels les textiles, continuera probablement à causer des problèmes, surtout aussi longtemps que les marchés de certains pays développés leur seront fermés.

Les investissements continueront aussi à s'accroître dans les deux sens entre le Canada et le Pacifique, notamment les investissements japonais au Canada et les investissements canadiens dans les autres pays du Pacifique. Si l'on veut tirer le meilleur parti des investissements étrangers ici et des investissements canadiens à l'étranger, il faudra tenir pleinement compte de ces perspectives dans l'élaboration des politiques canadiennes à l'égard de questions telles que la transformation des matières premières avant exportation, et l'établissement d'un climat favorable aux investissements étrangers.

Politiques à suivre

Étant donné l'état actuel des investissements et des relations commerciales, et considérant les perspectives de développement de la région, le Gouvernement canadien se propose d'œuvrer dans tous les domaines traités ci-après.

Intensification des relations économiques

Au sein des organismes multilatéraux et par voie de négociations bilatérales, le Canada travaillera dans le sens d'une libéralisation plus poussée du commerce. Il sera nécessaire de négocier de nouveaux accords commerciaux bilatéraux avec divers pays du Pacifique ou de mettre à jour ceux qui sont actuellement en vigueur. Au Japon, le Canada fera des efforts pour éliminer ou pour réduire les obstacles autres que douaniers qui restreignent l'exportation de nos produits ouvrés et pour augmenter nos chances d'investissement, conformément au rôle grandissant et important que chacun des deux pays joue dans l'économie de l'autre. Si la Grande-Bretagne se joint au Marché commun et si les tarifs douaniers préférentiels du Commonwealth disparaissent, il faudra conclure de nouveaux accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande afin que les exportations canadiennes puissent continuer à avoir un accès facile aux marchés de ces pays.

Promotion des transports et du tourisme

La croissance phénoménale des voyages aériens offre au Canada des chances exceptionnelles; l'on entreprendra des négociations pour assurer aux transporteurs canadiens un meilleur accès à ce marché. Le Canada fera de vives pressions pour obtenir une part équitable de la construction d'aéroports, de l'établissement des infrastructures nécessaires au transport aérien, de la construction d'installations touristiques et de la mise sur pied de services touristiques spécialisés.

Encouragement aux investissements

L'entreprise privée canadienne, dont un certain nombre de sociétés multinationales établies au Canada, s'intéresse grandement à la promotion de services techniques et aux possibilités d'investissement dans le développement du Pacifique, spécialement en Australie et en Asie du Sud-Est. Le Gouvernement a institué un Programme d'assurance des investissements à l'étranger en faveur des pays en voie de développement; il examinera l'opportunité d'étendre ces facilités de garantie à de tels pays dans le Pacifique. Selon les besoins, il conclura avec des pays du Pacifique des ententes pour éviter la double imposition. Il continuera de renseigner les

entreprises canadiennes sur les plans de développement national et leurs perspectives; il s'assurera qu'elles sont bien informées de la disponibilité d'aide à l'exportation.

Coopération intergouvernementale

Le Comité consultatif ministériel Canada–Japon a facilité des échanges de vues à un haut niveau sur les politiques économiques et sur d'autres questions d'intérêt commun. Le Gouvernement est en voie d'établir de semblables organismes de consultation avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le Canada entreprendra avec ses partenaires du Pacifique des consultations économiques plus étroites au sein des organisations internationales. Ces consultations porteront sur des sujets aussi divers que l'aide au développement, les conditions d'investissement et les facilités de crédit.

Liaison entre le Gouvernement et l'entreprise privée

Les chances économiques que présentent les marchés en expansion des pays du Pacifique, et que permettent des échanges commerciaux et des investissements plus nombreux, se sont surtout offertes à l'Ouest canadien. Des consultations entre le Gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie privée faciliteraient l'exploration de telles possibilités. L'Est du Canada pourrait ainsi participer plus activement au commerce avec le Pacifique.

Le Gouvernement accueille avec satisfaction la collaboration des intérêts privés engagés dans le Pacifique. Grâce au «Comité de coopération économique du Bassin du Pacifique» on peut déjà faire part de ses vues aux divers gouvernements pris individuellement ou conjointement. Le Gouvernement canadien est prêt à étudier, en collaboration avec les autres intéressés, la mise sur pied d'un Comité consultatif économique du Pacifique; ce Comité réunirait les intérêts privés, la communauté financière et des représentants gouvernementaux, dans le but de tirer le meilleur profit des possibilités de commerce et d'investissement qu'offre la région du Pacifique.

Des programmes de promotion commerciale dans le Pacifique seront menés sur une base sélective. On aidera les exportateurs canadiens à participer à des foires commerciales dans la région, on y enverra des missions commerciales et l'on amènera des hommes d'affaires du Pacifique visiter les industries canadiennes. Les représentants du Gouvernement canadien dans la région continueront de fournir des renseignements de base et une assistance directe aux hommes d'affaires canadiens.

Élargissement de la présence canadienne

Puisque l'on prévoit que les rapports du Canada avec les pays du Pacifique s'intensifieront rapidement au cours des prochaines années, il devra songer à élargir sa présence dans cette région en y ouvrant de nouveaux bureaux. Si l'on veut développer des échanges commerciaux mutuellement profitables, il faudra obtenir de meilleures sources canadiennes d'information sur ces pays, ces marchés et ces peuples. Le Gouvernement peut fournir au monde des affaires canadien l'infrastructure nécessaire à son expansion dans la région. Une présence accrue entraînerait des avantages additionnels dans d'autres domaines que celui de l'économie. Le Gouvernement a annoncé son intention d'ouvrir une ambassade à Pékin dans l'éventualité où des relations diplomatiques seraient établies avec la République populaire de Chine. Dès que ses ressources financières le lui permettront, le Gouvernement étudiera aussi l'opportunité d'étendre ses relations diplomatiques, au moyen d'accréditations multiples et peut-être aussi en ouvrant des ambassades ou des bureaux, dans les pays où les relations commerciales du Canada, ses investissements, son aide au développement et ses relations politiques et culturelles, sont susceptibles de prendre de l'ampleur.

Aide au développement

Depuis l'institution du Plan de Colombo il y a 20 ans, le Canada a participé d'une façon active au développement de l'Asie, bien que jusqu'ici sa contribution dans le Pacifique ait été relativement modeste.

Depuis peu, le Canada porte une attention croissante à l'Asie du Sud-Est. La Malaysia est maintenant un de ces pays où il concentre son aide. Le Gouvernement croit qu'en coopérant avec les pays de l'Asie du Sud-Est dans leurs plans de développement national il peut apporter une contribution valable au bien-être des peuples de cette région et à leur prospérité économique. Le souci du développement et les considérations d'ordre humanitaire continueront de présider à l'élaboration de la politique d'aide du Gouvernement canadien.

La participation aux programmes de développement national des pays du Pacifique peut aussi permettre aux bureaux d'ingénieurs canadiens et aux manufacturiers d'équipement de se tenir au fait de l'état des marchés et de faire preuve de leurs capacités. Ceci ajoutera à leurs chances commerciales.

En portant davantage attention à la région du Pacifique le Gouvernement accordera priorité aux possibilités d'aide au développement décrites ci-après.

Aide accrue à l'Indonésie

L'Indonésie avec une population de plus de 110 millions, de vastes richesses naturelles et une position géographique stratégique, est appelée à devenir une puissance de première importance en Asie du Sud-Est. Au cours des cinq dernières années, le Gouvernement indonésien a démontré qu'il pouvait absorber et utiliser les sommes de plus en plus grandes qui lui sont allouées au chapitre de l'aide au développement; le Gouvernement canadien se propose donc de concentrer davantage de fonds dans les programmes de développement de ce pays.

Aide au redressement de l'Indochine

Lorsque la paix reviendra en Indochine, le Canada, sans diminuer ses programmes d'aide actuels, désirera participer pleinement aux programmes de redressement qu'aura rendus nécessaires la longueur des hostilités. Le Gouvernement sera disposé à contribuer aux mesures de secours immédiates et aux efforts de reconstruction à plus long terme.

Aide au développement du Pacifique Sud

L'émergence des trois millions et demi d'habitants des seize territoires insulaires du Pacifique Sud constitue un nouvel élément notable dans les affaires du Pacifique. Quatre de ces territoires acquerront leur indépendance cette année; ils ont choisi de conserver leurs liens avec le Commonwealth. Dans d'autres territoires le rythme du développement économique et politique s'accélère. Compte tenu de nos rapports au sein du Commonwealth, des besoins évidents de ces îles en aide extérieure et de l'occasion qui s'offre au Canada de faire une contribution utile, le Gouvernement a l'intention d'instaurer un modeste programme de coopération technique et économique dans le Pacifique Sud. Conformément à ce projet, le Canada a déjà offert une aide à l'Université du Pacifique Sud aux îles Fidji: il s'agit de bourses, de professeurs et de certains équipements. On ne laissera pas passer l'occasion d'utiliser les ressources francophones du Canada dans cette région.

Commission économique de l'Asie et de l'Extrême-Orient

Parmi les pays du Pacifique membres du Plan de Colombo le Canada est le seul qui ne soit pas également membre de la Commission économique de l'Asie et de l'Extrême-Orient; toutefois, il a pris une part active à la plupart des grandes initiatives de développement régional qu'a lancées

la CEAEO, y compris les projets de la rivière Mékong et la Banque de développement asiatique. Le Gouvernement entend resserrer ses liens avec cette commission régionale des Nations Unies.

Appui aux institutions régionales

Au titre de son programme d'aide, le Gouvernement donnera son appui à des centres d'éducation et d'entraînement reconnus dans la région du Pacifique. L'Institut asiatique de technologie (IAT) est une école universitaire de sciences appliquées; cette institution fondée il y a dix ans à Bangkok a une excellente réputation académique et répond à un besoin évident de la région. Grâce à sa technologie avancée et à son caractère bilingue, le Canada pourra appuyer l'IAT et en particulier faciliter la participation de ressortissants des trois pays francophones de la région. Un tel appui pourrait se traduire par l'offre de bourses à des étudiants qui se destinent à des carrières d'ingénieurs, de même que par l'envoi d'équipement de recherche et de professeurs bilingues.

Le Centre canadien de recherches sur le développement international

Le Centre canadien de recherches sur le développement international (CCRDI) offrira au Canada un moyen additionnel de prendre part aux recherches sur les problèmes de développement économique de la région du Pacifique. Le Gouvernement est convaincu que le Centre accordera une attention adéquate à l'avenir de la région.

Compréhension mutuelle accrue

De pair avec les relations étendues que le Canada maintient avec les pays du Pacifique aux chapitres de l'aide économique et de l'assistance au développement, on envisage des rapports accrus dans d'autres domaines. Trois actions sont prévues: *a*) projeter l'image du Canada à l'étranger; *b*) aider les Canadiens à comprendre les rapides transformations sociales qui ont cours dans les pays du Pacifique en voie de développement, à en bénéficier et à y contribuer d'une façon constructive; et *c*) organiser des échanges culturels et scientifiques.

Image du Canada

Si l'on veut tirer le meilleur parti d'une politique plus active dans le Pacifique, il faut y diffuser le plus largement possible des renseignements au sujet du Canada, de sa culture. de sa croissance économique et des politiques de son Gouvernement. Ainsi, faire connaître les réalisations technologiques et industrielles du Canada est un des aspects de la promotion commerciale.

Les programmes canadiens d'information et d'échanges culturels visent en premier lieu le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande de même que la Chine. Il faudra peut-être signer des accords avec la République populaire de Chine pour s'assurer qu'il y aura réciprocité dans les échanges culturels et scientifiques. A l'issue des hostilités en Indochine, le Canada pourrait s'intéresser tout spécialement à développer des échanges en langue française sur le plan de l'éducation, de la culture, du cinéma, de la télévision et de la radio.

Le Gouvernement distribuera dans la région du Pacifique un plus grand nombre de films de l'Office national du film et y enverra davantage d'expositions artistiques et d'information. Il accordera un appui accru aux échanges d'artistes ou de groupes canadiens dans les domaines de la musique, de la danse et du théâtre. Il aidera à envoyer davantage de spécialistes canadiens à l'étranger en tournées de conférences.

Mieux connaître le Pacifique

Le Gouvernement songe à arrêter un certain nombre de mesures visant à aider les Canadiens à se mieux informer au sujet des pays du Pacifique et de leur potentiel. Information Canada, en collaboration avec des organismes gouvernementaux comme l'Office national du film et la Société Radio-Canada, pourrait intensifier considérablement le rythme de nos échanges d'information avec les pays du Pacifique.

On devrait développer les moyens dont disposent les universités canadiennes pour l'étude du Pacifique et de l'Asie. A cette fin, le Gouvernement formera un comité pour étudier, en consultation avec les provinces et les autorités universitaires, les modalités d'une contribution éventuelle de sa part pour développer l'enseignement, les bibliothèques, la recherche et les publications; l'accent serait mis sur le Japon et la Chine modernes.

Afin d'augmenter les possibilités qui s'offrent aux étudiants des pays du Pacifique d'entreprendre des études supérieures au Canada, le Gouvernement envisage de mettre sur pied un Programme de bourses du Pacifique. Ce programme visant les pays du Pacifique permettrait à des étudiants en sciences sociales et en lettres d'effectuer des travaux de maîtrise et de doctorat au Canada.

Échanges culturels et scientifiques

Le Gouvernement examinera la possibilité de négocier des accords portant sur des échanges en matière d'éducation avec le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La consultation et la coopération scientifiques,

tant gouvernementales que privées, prendront une ampleur considérable. Les problèmes relatifs à la santé, au milieu, à l'exploitation et à l'aménagement des ressources, entre autres, continueront de transcender les frontières nationales. Le Canada, pays industrialisé et puissance du Pacifique, désire intensifier ses rapports scientifiques et technologiques avec les pays du Pacifique. On pourrait envisager des échanges de chercheurs et d'universitaires ou encore l'utilisation commune d'équipements de recherche coûteux, comme moyens de promouvoir une coopération plus étroite. Plus particulièrement, le Gouvernement étudiera l'opportunité de coopérer avec le Japon et l'Australie dans le domaine des recherches sur les satellites de communications.

Paix et stabilité

La politique du Gouvernement canadien à l'égard de la région du Pacifique (i.e. participer et contribuer à sa Croissance économique, aider à l'avènement de conditions où les exigences de la Justice sociale pourront être satisfaites, et jouer son rôle dans l'amélioration de la Qualité de la vie dans les pays tant développés qu'en voie de développement) ne peut s'appliquer en pratique que s'il règne dans cette région un climat raisonnable de paix et de sécurité.

La Chine

La République populaire de Chine est un facteur prépondérant en Asie et retient l'attention du monde entier. La Chine pourrait devenir la troisième super-puissance, mais on sait très peu de choses sur ses intentions et sur la façon dont évoluera sa politique étrangère. Il va de soi qu'il ne peut y avoir de stabilité ou de paix durable dans le Pacifique, ni d'ailleurs dans le monde, sans la collaboration et la participation de la Chine.

Cette participation et cette collaboration ne seront obtenues qu'au terme d'un processus lent et difficile. En effet des contraintes idéologiques dominent la politique étrangère de la Chine. De plus, au cours de son histoire, elle n'a guère fait l'expérience de traiter avec d'autres pays sur un pied d'égalité. L'isolement de la Chine n'est d'ailleurs pas uniquement de son propre fait. Il est si important pour la paix et la stabilité du monde de mettre terme à l'isolement de la Chine, que le Gouvernement canadien a décidé d'entreprendre des pourparlers avec Pékin en vue de l'établissement de relations diplomatiques; le Canada espère ainsi promouvoir des rapports plus constructifs entre la Chine et la communauté mondiale.

L'Indochine

Toute solution à la guerre d'Indochine comportera nécessairement un aspect militaire et un aspect politique. Il pourrait intervenir un règlement que les commandants militaires concernés exécuteraient selon des conditions soigneusement définies et consenties, comme ce fut le cas en 1954, ou encore un processus de désengagement circonspect, c'est-à-dire une diminution mutuelle et progressive des opérations en fonction d'ententes tacites plutôt qu'en vertu de modalités formellement négociées. Dans cette dernière éventualité, une présence internationale comme celle des Commissions internationales de contrôle (CIC) actuelles serait-elle vraiment requise? Une surveillance gênerait probablement plus qu'elle n'aiderait les parties engagées dans un tel processus. Si toutefois l'on retenait la première hypothèse, il y aurait probablement place pour un mécanisme international, à condition qu'il bénéficie d'un mandat bien défini, de ressources adéquates et de la coopération entière des parties. Ces conditions sont indispensables pour que le rôle d'un tel mécanisme soit efficace et non purement symbolique.

L'aspect politique d'un nouveau règlement sera probablement encore plus complexe. L'idéal serait que les hostilités et les pressions extérieures cessent assez longtemps pour que craintes et tensions puissent s'apaiser et que le processus de réconciliation puisse s'engager. Le Canada serait mal avisé de prendre les devants et de s'imposer à nouveau l'obligation de surveiller un règlement politique tant que ce règlement n'aura pas été clairement défini, jugé acceptable et considéré réalisable.

L'aide militaire

Considérant que la stabilité intérieure est une condition nécessaire au développement économique, le Gouvernement canadien continuera de fournir sur demande à la Malaysia et à Singapour une assistance militaire modeste et soigneusement étudiée. Cette assistance consistera à entraîner et à conseiller le personnel des forces armées de ces deux pays. Le Canada sera tout particulièrement disposé à entraîner les militaires de ces pays à utiliser l'équipement qu'il aura lui-même fourni et à les familiariser avec des techniques modernes de gestion (e.g. l'analyse des systèmes et la recherche opérationnelle) afin que ces nations puissent utiliser efficacement leur budget de défense, et que de son côté le Canada fasse porter son action dans des domaines où il jouit d'une expérience poussée. Avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande le Canada maintiendra ses programmes de coopération, dont des échanges de militaires et de renseignements

techniques. De temps à autre, les Forces armées du Canada pourront organiser des échanges de visites navales et de personnel avec les Forces navales des autres pays du Pacifique, y compris le Japon et l'Indonésie.

* * * * *

En faisant le point de la situation dans le Pacifique et en tentant de prévoir comment elle évoluera, en identifiant les intérêts et les moyens du Canada au cours de la prochaine décennie, le Gouvernement a étudié une vaste gamme de possibilités en vue d'exprimer d'une façon concrète et constructive les intérêts du Canada dans le Pacifique. Il a tenté de répondre aux questions: Qu'est-ce que le Canada peut faire le mieux? Quels seraient pour lui les objectifs les plus réalistes? Le Gouvernement a conclu, selon la tendance générale de sa politique internationale pour la décennie, que le Canada devrait agir dans la région conformément aux trois grandes orientations suivantes: Croissance économique, Justice sociale et Qualité de la vie.

Si le Canada désire donner plus d'ampleur et une nouvelle impulsion à ses relations avec les pays du Pacifique, ce n'est pas qu'il veuille remplacer par là les liens traditionnels qu'il maintient avec l'Europe. Ses liens avec le Pacifique et avec l'Europe suivent des voies parallèles et complémentaires. Des relations plus serrées avec le Pacifique auront un double effet. Elles aideront le Canada à atteindre ses objectifs relatifs à la Croissance économique, la Justice sociale et la Qualité de la vie. Elles apporteront leur contribution à ce qui fait le sens et l'objet même de l'évolution du Canada: l'affirmation d'une nation originale et indépendante en Amérique du Nord.

Europe

Politique étrangère au service des Canadiens

Europe

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, K1A OS9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/5F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS 5

CHAPITRE PREMIER—LA NOUVELLE EUROPE 8
La décolonisation 8
L'intégration s'amorce 8
La division continue 10
Le monde communiste change 11
L'OTAN a toujours un rôle 12
Les États-Unis et l'Europe occidentale 13

CHAPITRE II—NOUVELLES PERSPECTIVES CANADIENNES 14
L'influence américaine, un sujet de préoccupation grandissante 14
Le renouveau du Canada français 15
Accent sur l'économie 17
Regards sur l'Europe d'aujourd'hui 19

CHAPITRE III—L'AVENIR DES RELATIONS CANADA-EUROPE 22
Collaboration économique avec l'Europe 22
Le Canada et la sécurité européenne 25
Coopération scientifique et technologique 28
La culture, les communications et les autres échanges 30

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

AVANT-PROPOS

Du fait de ses origines et des liens qu'il entretient depuis toujours avec ses deux mères patries, le Canada a toujours regardé au-delà de l'Atlantique, vers l'Europe. Néanmoins, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les rapports du Canada avec l'Europe étaient, dans la pratique, limités à ceux qu'il entretenait avec la Grande-Bretagne et, dans une mesure beaucoup moindre, avec la France. Antérieurement à la guerre, la plus grande partie du commerce mondial du Canada se faisait à l'intérieur du triangle Canada–Grande-Bretagne–États-Unis. La collaboration, pendant la guerre, s'en tint au même schéma.

A l'issue de la dernière guerre, le Canada était devenu une puissance militaire et industrielle de premier ordre. Il prit une part active à l'organisation du monde de l'après-guerre et au travail de reconstruction en cours à cette époque. En même temps, les pays de l'Europe, ravagés par la guerre, connaissaient, relativement parlant, une période de déclin. Ces événements ont amené le Canada à prendre des contacts plus étroits avec les pays de l'Europe occidentale, encore que sa politique étrangère fut alors,—abstraction faite de ses rapports avec les États-Unis—, axée sur les Nations Unies et le Commonwealth. On avait fait confiance au système onusien de sécurité collective. La guerre froide mit fin à ces espoirs et la crainte d'une agression soviétique en Europe conduisit le Canada à prendre une part active à la formation de l'alliance atlantique et de l'OTAN, destinées à la fois à garantir la sécurité du monde libre et à constituer le noyau d'une éventuelle communauté atlantique.

La constitution de cette communauté atlantique relève pourtant encore du domaine de l'aléatoire. Dans la région atlantique, on peut observer une tendance de plus en plus poussée vers le continentalisme et le régionalisme. Les liens transatlantiques sur lesquels comptait autrefois

le Canada ne sont plus les mêmes. Quant au Commonwealth, il a subi une profonde transformation. D'autre part, les intérêts du Canada se sont, au cours des dernières années, étendus à d'autres régions: l'Arctique, le Pacifique et le Tiers-Monde.

L'Europe a tout de même conservé, pour le Canada, une importance tout à fait particulère. Si les États-Unis restent encore, et de loin, le marché le plus important pour ses produits, c'est cependant l'Europe qui lui fournit les meilleures occasions de diversifier ses échanges (18 pour cent de ses exportations en 1969, dont 9 pour cent vers la Grande-Bretagne). L'Europe en général est une région dont les économies sont développées et dynamiques et dont les besoins en produits importés vont sans cesse grandissant. La Communauté économique européenne (CEE) constitue à elle seule, de ce point de vue, le plus important débouché du monde. Si on y ajoute la Grande-Bretagne et les autres pays qui ont demandé à y adhérer, elle attirera à elle près de 40 pour cent du commerce international. Bien que les États-Unis soient la source la plus importante d'investissements et de ressources techniques pour le Canada, l'Europe constitue pour lui un excellent moyen de diversifier ses investissements et une source complémentaire de technologie. Sources précieuses de capitaux et de connaissances techniques, les pays européens constituent aussi des associés importants pour le Canada et pour les autres pays donateurs participant aux programmes d'aide au développement international.

La composition démographique canadienne est d'origine à peu près exclusivement européenne. C'est l'Europe, du reste, qui continue d'être pour lui la plus importante source de main-d'œuvre (les quatre-cinquièmes des trois millions d'immigrants entrés au Canada entre 1946 et 1967 venaient d'Europe). Bien que les Canadiens qui voyagent en Europe soient beaucoup plus nombreux que les Européens qui viennent au Canada, on assiste depuis quelques années à une notable augmentation du tourisme européen au Canada; au reste, ce sont les Européens qui forment le plus fort contingent de touristes d'outre-mer. La culture et la science européennes continuent d'exercer sur le Canada une influence considérable, au même titre d'ailleurs que les traditions européennes de démocratie politique ou économique. Il va de soi que c'est en Europe que les Canadiens français recherchent un appui culturel. Il convient enfin de rappeler que le Canada a participé à deux guerres mondiales sur le sol européen et que la paix, la prospérité et la stabilité de ce continent touchent directement le Canada.

A l'étendue et à la variété de ces intérêts correspond, depuis la fin de la dernière guerre, l'approfondissement des rapports bilatéraux et multi-

latéraux que le Canada entretient avec l'Europe. En 1938, il n'avait de missions diplomatiques qu'à Londres et à Paris; en 1948, il en comptait seize en Europe et, en 1968, vingt-deux. Il entretient actuellement des relations diplomatiques avec tous les pays européens à l'exception de l'Albanie (et de l'Allemagne de l'Est, que le Canada ne reconnaît pas). Le Canada a aussi des délégations ou des représentants accrédités en Europe près des organisations suivantes: l'OTAN et la CEE à Bruxelles; la Conférence du Comité sur le Désarmement (CCD) et l'Office européen des Nations Unies à Genève; l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Paris; l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) à Rome; l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) à Vienne.

Chapitre premier

LA NOUVELLE EUROPE

Soulignons, dès le départ, que l'Europe contemporaine n'est pas encore sortie du processus complexe de transformation où elle s'est engagée dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette transformation a profondément affecté les relations du Canada avec les pays européens et a exercé une grande influence sur la place qu'occupe le Canada dans le concert des puissances.

La décolonisation

Peu après la guerre, plus rapidement encore que n'avaient pu le prévoir les métropoles, le mouvement vers l'indépendance qui se manifestait dans les anciens territoires coloniaux avait pris assez d'ampleur pour faire perdre en moins de vingt ans aux puissances européennes la plupart de leurs possessions d'outre-mer. Ce processus s'est accompagné, plus souvent qu'autrement, de violence et d'effusions de sang (Inde-Pakistan, Indochine, Indonésie, Algérie, Congo) et de vives controverses internationales, notamment aux Nations Unies. La politique du Canada sur ces questions visait à atténuer les difficultés qui accompagnaient la rupture des anciens liens coloniaux; elle eut tendance à s'éloigner de celle que pratiquaient la plupart de ses alliés—voire de ses amis—en Europe. Il en est résulté une certaine tension dans ses rapports avec eux, à la fois sur le plan bilatéral et au sein de l'OTAN.

L'intégration s'amorce

L'un des changements les plus remarquables qui se soient produits en Europe a été le rétablissement des pays de l'Europe occidentale après la guerre. Ils ont repris force et vigueur et, du même coup, ont acquis

une nouvelle confiance en eux-mêmes et en leur destin. L'Europe occidentale, plus peuplée que les États-Unis, a actuellement un produit national brut (PNB) voisin de celui des États-Unis. Des points de vue de l'éducation, de la science et de la technique, elle occupe le deuxième rang, juste après les États-Unis, bien que, à cet égard, elle ne laisse pas d'être préoccupée par le retard qu'elle accuse encore. Pris ensemble, les membres des deux communautés commerciales européennes, la CEE et l'Association européenne de libre échange (AELE) constituent la plus vaste et la plus active des zones commerciales du monde. Économiquement et politiquement associés à d'autres pays de l'Afrique, du Proche-Orient ou d'ailleurs, ils ont une influence considérable sur la stabilité et la sécurité du monde.

D'autre part, les pays de l'Europe occidentale tendent à une plus grande unité. L'avenir de l'Europe occidentale sera très probablement déterminé par la coexistence—et la concurrence—des rivalités nationales et du mouvement vers une intégration plus poussée. Essentiellement, toutefois, ces pays tendent à affirmer une personnalité européenne, qui les aiderait à éviter les conflits entre eux et à relever le «défi américain». Dans le domaine politique, les progrès ont été lents. Dans le domaine économique, par contre, au moins à l'intérieur de la CEE, le mouvement déjà lancé est vraisemblablement irréversible, même s'il n'a pas encore pris toute son ampleur. Déjà, on accepte l'idée d'un «élargissement» et d'un «approfondissement» de la Communauté. Dans le domaine de la technologie, on envisage sérieusement la mise en commun des ressources pour maintenir l'Europe dans la course avec les États-Unis et le Japon. Du point de vue de la défense, une collaboration déjà ancienne se poursuit.

C'est dans le secteur économique que cette évolution vers l'unité européenne a eu ses effets les plus marqués sur les rapports du Canada avec l'Europe occidentale. La constitution de communautés commerciales (CEE et AELE) s'est accompagnée d'une croissance économique interne et, en même temps, d'une accélération des échanges à l'intérieur des Communautés. L'établissement de la CEE a stimulé, dans de notables proportions, la croissance des pays membres, entraînant du même coup une augmentation de leur besoin d'importer, tout en plaçant leurs fournisseurs extérieurs, le Canada par exemple, dans une situation de plus en plus désavantageuse sur ces marchés. Les négociations douanières multilatérales (Dillon et Kennedy) ont quelque peu tempéré l'effet de la réorientation des échanges industriels, mais elles n'ont guère eu d'influence sur les échanges agricoles ni sur les obstacles de nature non tarifaire. C'est pourquoi, bien que l'on puisse affirmer que la CEE impose des tarifs relativement bas aux produits manufacturés, sa politique économique et commerciale relative

à un grand nombre de produits qui intéressent traditionnellement le Canada, en tant que pays exportateur, est beaucoup moins libérale. Il faudra que le Canada continue à insister auprès des pays européens avec lesquels il commerce pour qu'ils améliorent l'accessibilité de leurs marchés aux produits qui intéressent plus particulièrement les exportateurs canadiens. D'autre part, à l'intérieur de l'AELE, les difficultés économiques de la Grande-Bretagne et ses problèmes de balance des paiements ont créé une situation différente, mais qui a des effets analogues sur les rapports commerciaux traditionnels qu'entretient le Canada avec ce pays.

Dans le domaine monétaire, les Européens reconnaissent qu'il faut des arrangements sur une échelle plus vaste qu'à l'échelle continentale. Le maintien de la stabilité monétaire importe au plus haut point au progrès du commerce et des relations économiques du Canada avec les pays d'Europe et des autres régions du monde. C'est pour cette raison que le Canada a activement participé aux efforts du Fonds monétaire international (FMI) et du Groupe des Dix, pour circonscrire et résoudre ces difficultés.

La division continue

Le menace dont est issue l'OTAN et les réactions de l'Alliance ont subi des transformations profondes depuis 1949. Non seulement l'Union soviétique dispose actuellement d'importantes forces conventionnelles mais elle est aussi dotée de moyens nucléaires puissants et bien protégés, comparables à ceux des États-Unis. Durant les premières années de l'Alliance, les membres européens de l'OTAN voyaient leur action sérieusement entravée par de graves problèmes internes, d'ordre économique ou politique; ils se sont depuis admirablement relevés. L'Europe jouit maintenant de la paix et d'une stabilité relative tandis que la guerre et des conflits de moindre envergure sévissent toujours ailleurs dans le monde. Cette stabilité s'explique de deux manières:

—Un certain équilibre stratégique existe, et se maintient depuis quelques années, entre les puissances communistes et occidentales, équilibre dû entre autres aux forces stratégiques de dissuasion nucléaire des États-Unis et de l'Union soviétique, car ces deux pays peuvent infliger des dommages inacceptables, même après une attaque surprise.

—Les États-Unis et l'URSS se montrent de plus en plus prudents surtout depuis la crise de Cuba en 1962. Ils s'efforcent d'éviter toute situation critique que pourrait faire naître un conflit où

ils sont engagés dans des camps opposés (au Vietnam, au Proche-Orient). Ils semblent s'être mis tacitement d'accord sur la nécessité d'éviter un affrontement nucléaire.

On peut donc conclure à une diminution notable du risque d'une attaque soviétique de grand style, lancée de propos délibéré contre l'Europe occidentale. Mais les intérêts des super-puissances restent profondément engagés en Europe et, au rythme actuel de l'évolution technologique et politique, rien n'assure que l'on maintiendra la stabilité de l'équilibre présent. D'ailleurs, à longue échéance, cet équilibre ne constitue pas une solution aux problèmes de la sécurité européenne. La division de l'Allemagne et l'instabilité latente des pays d'Europe orientale contiennent les germes d'une crise qui pourrait déboucher sur un conflit général. L'un des principaux rôles militaires de l'OTAN est de donner le moyen de limiter l'escalade de tout conflit éventuel en Europe. Ce rôle s'inscrit dans le cadre général de sa mission de dissuasion et de prévention de la guerre.

Tant que durera cette division de l'Europe (et selon toute vraisemblance dans les années 70), le problème de la sécurité continuera de préoccuper au plus haut point les pays européens, à l'Est comme à l'Ouest. On peut distinguer dans ce problème deux éléments principaux, reliés entre eux. Le premier est le conflit politique et idéologique entre l'Est et l'Ouest, l'autre, la division de l'Allemagne. Aucun de ces deux problèmes ne semble devoir être résolu rapidement. Néanmoins, il existe, à cet égard certains indices prometteurs pour l'avenir:

—On admet généralement que l'on ne résoudra pas les conflits qui opposent l'Est à l'Ouest par la force;

—les peuples continuent à exiger une vie meilleure, même dans les pays où on ne jouit pas de liberté d'expression;

—tous les pays d'Europe orientale semblent maintenant chercher activement des solutions négociées aux problèmes actuels.

Le monde communiste change

Si l'Europe reste divisée, il ne faudrait pas en conclure, loin de là, que l'Europe de l'Est a échappé aux changements. Le désir de liberté mène les pays de l'Europe orientale à s'engager sur la voie, cahoteuse mais continue, de la réforme économique et même politique, et à faire désormais la part plus large aux aspirations nationales. Ce qui à son tour, incite les nations du bloc communiste à demander une plus grande liberté d'action, avec les effets que l'on connaît sur le monolithisme de ce bloc et sur la pré-

pondérance de l'Union soviétique. Ce mouvement s'accéléra tellement en Tchécoslovaquie qu'en 1968 les Soviétiques ne trouvèrent apparemment pas d'autre moyen de le contrôler que l'intervention armée. Cette intervention eut naturellement un effet brutal sur la détente, c'est-à-dire sur l'effort réciproque pour améliorer les relations Est-Ouest; mais, elle ne put éliminer la conviction générale qu'il n'existe pas d'alternative à la détente, même lorsque les deux côtés lui donnent un sens différent. Ce qui compte c'est que, des deux côtés, on souhaite éviter la guerre nucléaire et rechercher une coopération avantageuse à tous.

Enfin, il y a le fait que l'Union soviétique tourne des regards de plus en plus inquiets vers la Chine. Les divergences sino-soviétiques ont aussi affecté la situation et la cohésion de l'ensemble de l'Europe orientale. Ces facteurs, joints à ceux dont il a été question plus haut, pourraient inciter les dirigeants de l'Union soviétique à rechercher un règlement européen qui tiendrait compte des intérêts vitaux de toutes les parties en cause.

L'OTAN a toujours un rôle

En attendant une solution définitive aux problèmes Est-Ouest, les pays européens jugeront sans doute qu'ils ne sauraient mieux protéger la stabilité générale et leur propre sécurité qu'en restant fidèles à leurs alliances respectives: l'OTAN et le Pacte de Varsovie. L'OTAN, sans aucun doute, consacrera ses énergies à poursuivre des politiques de dissuasion et de détente, en les dosant selon les circonstances. Les indications actuelles vont dans le sens de la détente et les pays de l'OTAN sont maintenant d'accord que la perpétuation du *statu quo* ne saurait apporter au problème de la sécurité européenne une solution satisfaisante et durable. L'évolution de l'Europe orientale rend désormais possibles des initiatives qui pourraient conduire à cette solution. Mais l'expérience prouve que seule l'absence de préoccupation immédiate pour leur sécurité inspirera suffisamment confiance aux pays européens pour qu'ils prennent ces initiatives au sérieux. Il faut donc maintenir des forces armées suffisantes, jusqu'à ce qu'on soit arrivé par d'autres moyens à établir un degré de sécurité et de stabilité qui rendrait le maintien de ces forces inutile.

Pour avancer vers une solution définitive, il faudra conjuguer les efforts individuels et collectifs de tous ceux que préoccupe la sécurité de l'Europe, qu'il s'agisse de pays non engagés ou des pays membres des deux alliances. L'OTAN reconnaît, quant à elle, que la poursuite de relations bilatérales entre ses États membres et ceux du Pacte de Varsovie,

peut jouer un rôle éminemment utile. Il y a place également pour des initiatives collectives de la part de l'Alliance, pour arriver à des accords sur des questions précises, par exemple sur le contrôle des armements ou la réduction progressive et équilibrée des forces en présence. En tant que cadre de discussions et de consultations pour des questions politiques, comme le désarmement et le contrôle des armes, l'OTAN s'est révélée de plus en plus utile et efficace.

Les États-Unis et l'Europe occidentale

La plupart des États européens membres de l'OTAN ont conscience du besoin qu'ils ont de la protection nucléaire des États-Unis, et comprennent également l'utilité, pour leurs relations bilatérales avec ce pays, de leur appartenance à l'OTAN; ils continuent donc de mettre l'Alliance au centre de leurs préoccupations nationales. En même temps, il est clair que l'Europe cherche à s'affirmer davantage face aux États-Unis, tant à l'intérieur de l'OTAN que dans le cadre général des relations transatlantiques. Certes, les nations de l'Europe occidentale se rendent parfaitement compte des avantages qu'elles retirent de la puissance économique et militaire des États-Unis; mais elles prennent de plus en plus conscience aussi de leur personnalité propre et s'inquiètent de plus en plus des effets du leadership américain sur leur liberté d'action politique, militaire ou économique. Cette inquiétude n'a fait que grandir, au cours des dernières années. L'engagement des États-Unis en Asie, le dialogue amorcé par eux avec l'Union soviétique, et leurs préoccupations intérieures, ont paru distendre les liens transatlantiques.

Sans doute l'Europe occidentale dépendra-t-elle encore longtemps des États-Unis pour sa défense. L'interdépendance entre les deux continents dans les autres domaines, sans être aussi intime, ne laissera pas d'être importante. Une Europe occidentale qui aura atteint un plus grand degré d'intégration voudra sans doute continuer d'entretenir avec les États-Unis des rapports de collaboration, étant donné les intérêts communs aux deux continents. La coopération économique, scientifique et technique, notamment dans le secteur privé, ne manifeste aucun signe de ralentissement; les affinités culturelles et politiques entre les pays situés de part et d'autre de l'Atlantique subsistent; il ne faudrait pas en sous-estimer l'importance. Il ne faudrait cependant pas en conclure que les liens entre ces pays sont inscrits dans la nature des choses: il faudra, des deux côtés de l'océan, des efforts sérieux pour que les changements en cours en Europe occidentale se réalisent dans un climat de coopération avec l'Amérique du Nord.

Chapitre II

NOUVELLES PERSPECTIVES CANADIENNES

Autrefois, toute divergence entre la Grande-Bretagne et les États-Unis plaçait le Canada devant des choix difficiles (la crise de Suez en 1956 en est un exemple frappant). L'évolution des rapports entre l'Europe occidentale et les États-Unis place aujourd'hui le Canada dans une situation analogue. En outre, cela est arrivé au moment même où la position et l'influence du Canada en Europe occidentale ont eu tendance à s'affaiblir, dans la mesure où les États d'Europe ont recouvré leur force et leur puissance économique.

Les rapports du Canada avec la nouvelle Europe sont au moins aussi nombreux, complexes et vitaux que ceux qu'il entretenait avec l'Europe d'après-guerre. La conscience que le Canada est avant tout un État de l'Amérique du Nord affecte ces rapports, mais c'est pour en rehausser et non en diminuer la valeur. En même temps que le Canada accepte son caractère nord-américain, il reconnaît aussi que les États-Unis occupent actuellement et occuperont à l'avenir, une position dominante dans la région nord-atlantique sur les plans politique, économique et militaire. Ce fait aura des conséquences profondes sur les rapports entre le Canada et les États-Unis, aussi bien qu'entre le Canada et l'Europe occidentale et orientale.

L'influence américaine, un sujet de préoccupation grandissante

Il n'est pas de pays avec lequel le Canada entretienne des rapports bilatéraux plus importants qu'avec les États-Unis. Il est aussi vrai qu'en général la prédominance économique, militaire et politique des États-Unis affecte la vie politique et économique de toutes les nations de l'Europe

occidentale, en même temps qu'elle constitue une réalité avec laquelle doivent compter les nations de l'Europe orientale, y compris l'Union soviétique. Les problèmes qui se posent aux nations européennes dans leurs rapports avec cette puissance prédominante se trouvent accentués au Canada du fait de notre situation géographique, de notre interdépendance économique. de notre participation commune à la défense du continent, et enfin de l'homogénéité de plus en plus grande de la société nord-américaine. Les États-Unis sont, de très loin, le plus important partenaire commercial du Canada. Les investissements américains au Canada détiennent déjà la première place et continuent d'augmenter. Le Canada participe à sa propre défense, mais, tout comme les pays de l'Europe occidentale, il doit en dernière analyse compter sur la puissance militaire américaine comme seule capable de garantir sa sécurité. L'influence culturelle des États-Unis est très forte et omniprésente; périodiques américains, télévision américaine recouvrent le Canada anglophone tout entier, tout en exerçant une profonde influence dans les milieux canadiens français. Les jeunes générations surtout importent leurs attitudes culturelles des États-Unis.

Ce sont là des facteurs qui jouent pour l'Europe occidentale; pour le Canada ils sont d'une importance vitale. Le maintien à un degré acceptable de notre indépendance économique et politique, face à la puissance et à l'influence américaines, est un problème que l'Europe partage avec nous. L'Europe et le Canada ont un intérêt commun à faire face à ce problème et trouvent ainsi l'occasion d'une collaboration fructueuse. Il reste que si le Canada renforce ses liens avec l'Europe, il ne le fait pas dans un esprit anti-américain, mais bien parce qu'il veut rétablir, à l'intérieur de la Communauté nord-atlantique, un équilibre plus sain et en même temps raffermir l'indépendance canadienne. Les États-Unis sont le meilleur ami et le meilleur allié du Canada et le resteront.

Le renouveau du Canada français

Le renouveau canadien-français, si frappant au cours de la dernière décennie, a eu des répercussions profondes, tant sur le plan intérieur que sur celui des relations étrangères. Les Canadiens d'expression française forment le groupe francophone le plus important en dehors des frontières de la France métropolitaine, et à ce titre ne se considèrent plus comme appartenant à une petite minorité désavantagée sur un continent anglophone, mais bien comme un élément essentiel participant à la grande culture française universelle. Le Canada a traversé une longue période

d'accommodements difficiles, dont il n'est, du reste, pas encore sorti, et au cours de laquelle notre pays a enfin décidé d'assumer son caractère essentiellement bilingue. Cette décision impliquait, en politique étrangère, un resserrement de ses liens avec la France, ce qui n'a pas été sans provoquer des heurts entre Ottawa, Paris et Québec.

Il est permis d'espérer que ces difficultés tendront à disparaître au fur et à mesure que la France en viendra à reconnaître l'intérêt que porte le Canada à la promotion du fait français, et à admettre la compétence exclusive du Canada en matière de relations internationales. Il y va de l'intérêt du Canada tout entier, en effet, que les liens entre la France et le Québec soient étroits et féconds, et s'inscrivent dans le cadre constitutionnel canadien. Grâce à l'Accord-cadre intervenu en 1965 entre le Canada et la France, ces liens peuvent s'établir non seulement entre la France et le Québec, mais aussi entre la France et les autres provinces canadiennes. Les échanges, notamment entre la France et le Québec dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la technologie, sont essentiels à l'élargissement de l'apport culturel de la France au Canada.

Le Canada a aussi signé un accord culturel avec la Belgique. De plus, au delà des frontières de l'Europe, le Canada a commencé à jouer le rôle qu'on attend d'un pays francophone hautement industrialisé et technologiquement développé, dans les pays francophones d'Afrique, d'Asie et des Antilles (Haïti). C'est une évolution logique du programme canadien d'assistance au développement qui avait d'abord été lancé au sein du Commonwealth. Le Canada est membre-fondateur et l'un des principaux apporteurs de capitaux à l'Agence de coopération culturelle et technique. Les pays francophones en voie de développement s'intéresseront, avant tout, à obtenir une aide accrue à leur développement: c'est dire l'intérêt qu'il y aura pour le Canada à collaborer étroitement avec la France, la Belgique et les pays d'expression française en général.

Les rapports du Canada avec les pays francophones d'Europe et d'ailleurs devraient servir à renforcer l'unité nationale et refléter le caractère bilingue du Canada. Le Gouvernement accorde une haute priorité aux relations culturelles et aux programmes d'information et d'immigration dirigés vers la France, et s'efforce de développer le commerce et les investissements de même que les échanges scientifiques et technologiques. Les relations du Canada avec la France ont ainsi acquis un caractère prioritaire; le Gouvernement croit cependant qu'elles devraient s'inscrire dans le cadre d'une politique générale englobant la Grande-Bretagne et les pays d'Europe occidentale, surtout les pays d'origine de groupes ethniques importants au Canada.

Accent sur l'économie

A la fin des années 60, tous les ordres de gouvernement et les Canadiens en général, sont préoccupés de la situation économique du Canada—les politiques et les activités que poursuit le Gouvernement canadien, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, reflètent cette inquiétude. Ce climat influence naturellement l'attitude du Gouvernement dans ses rapports avec l'étranger mais surtout avec l'Europe.

Les rapports économiques du Canada avec l'Europe n'ont pas progressé dans la mesure que justifierait l'importance grandissante de l'Europe dans l'économie et le commerce mondial. Depuis quelques années, la part que prend le Canada aux importations européennes est en baisse, aussi bien que la part du volume des exportations canadiennes vers cette région. Certains pays européens ont considérablement augmenté le volume de leurs ventes chez nous et les excédents commerciaux traditionnels du Canada en Europe diminuent constamment depuis 1964. Les investissements au Canada en provenance de l'Europe continentale ont augmenté en termes relatifs comme en valeur absolue, depuis la fin de la guerre, mais cette augmentation est loin de compenser le déclin en valeur des investissements britanniques au Canada. En 1968, les pays de l'Europe continentale ont constitué, pour la première fois, un débouché important pour les nouvelles émissions de titres des emprunteurs canadiens. En même temps, certaines sociétés canadiennes participaient directement à l'industrie européenne, mais l'état actuel des relations financières entre le Canada et les États-Unis est tel que cette participation devra être financée, pour une bonne part, par des emprunts en Europe même.

Bien que le Canada ait bénéficié de l'augmentation notable des importations dont avait besoin l'Europe pour se relever de la guerre, nos exportations vers l'Europe de l'Ouest se sont heurtées, depuis les quelques dernières années, à un certain nombre de difficultés.

Si les échanges commerciaux laissent à désirer, c'est peut-être que les exportateurs canadiens n'ont pas suffisamment prêté attention aux besoins et aux habitudes du consommateur européen, surtout lorsqu'une forte demande les attire vers le marché américain, plus rapproché et familier. Mais c'est avant tout parce que le Canada a dû faire face à l'évolution des politiques commerciales européennes et dans bien des cas à des fluctuations de la demande européenne. Ainsi, le niveau général des tarifs douaniers européens a été abaissé, mais la CEE n'en a pas moins refusé jusqu'ici de diminuer les tarifs de base sur un certain nombre de produits industriels intéressant le Canada. En ce qui concerne, par exemple, l'aluminium ou le

papier-journal, les concessions n'ont guère pris d'autre forme que celle d'une consolidation des contingents libres de tous droits ou soumis à un taux douanier modique. La politique agricole commune de la CEE a favorisé la diversification de la production et rendu plus difficile l'accès du marché européen aux fournisseurs de l'extérieur; elle a provoqué l'accumulation d'excédents qui, notamment en ce qui concerne le blé et d'autres céréales, ont été écoulés dans des pays tiers, grâce à un régime de subventions très élevées et en concurrence avec les exportations canadiennes. Enfin, la Communauté économique européenne est en train de créer un réseau d'accords préférentiels avec les pays méditerranéens ou africains; accords qui pourraient s'avérer préjudiciables aux intérêts canadiens et qui, généralement parlant, constituent une dérogation au système multilatéral d'échanges commerciaux mis au point, non sans mal, au cours des vingt dernières années.

De la même façon, les rapports commerciaux du Canada et de la Grande-Bretagne ont éprouvé quelques traverses. L'évolution des politiques commerciales britanniques s'est accompagnée d'une évolution correspondante du régime de commerce bilatéral du Canada avec ce pays. La Grande-Bretagne a introduit diverses mesures (arrhes, programmes de développement industriel régional, modifications des conditions d'accès pour les céréales) dont les répercussions se sont fait sentir au Canada.

L'adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne et de ses associés de l'AELE au Marché commun aura un effet sur l'accès traditionnel du Canada à ces marchés et modifiera sans doute davantage le caractère des échanges internationaux. Sans doute est-ce à la Grande-Bretagne et à la CEE de se prononcer sur l'adhésion, mais il reste que cette décision aura un effet certain sur d'importants intérêts commerciaux canadiens. Le Canada a fait valoir aux autorités britanniques les conséquences que pourrait avoir sur ses exportations l'adhésion à la CEE et l'importance qu'il attache à la mise au point de mécanismes de consultation avant, pendant et après les négociations. Le maintien d'un cadre à l'intérieur duquel pourront se développer des échanges plus abondants et variés de marchandises entre le Canada et la Grande-Bretagne, est de toute première importance.

L'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun aura des répercussions si profondes sur les marchés commerciaux du monde, qu'elle provoquera quelque appréhension dans le contexte multilatéral. A cet égard, l'ouverture prochaine de négociations commerciales et tarifaires internationales serait non seulement utile en elle-même, mais aiderait aussi à tempérer les effets de la réorientation des échanges qui suivra l'élargissement de la CEE.

Les relations commerciales avec les pays de l'Europe orientale s'établissent sous un régime particulier, en partie à cause de l'étatisation du commerce extérieur dans ces pays, et en partie aussi à cause des rapports préférentiels qu'ils entretiennent entre eux. Au cours des dernières années, le commerce canadien avec ces pays a augmenté d'une façon notable, grâce surtout à nos exportations de blé. Mais ce commerce est soumis à des variations considérables et nos ventes de blé ont accusé une baisse considérable depuis deux ans. Ce qui a aussi gêné le commerce, c'est que les Européens de l'Est ont du mal à adopter des méthodes de ventes vraiment efficaces sur les marchés occidentaux. D'autre part, l'inauguration de rapports économiques entre l'Europe de l'Est et celle de l'Ouest, souvent fondés sur des accords bilatéraux, a aussi eu l'effet de gêner les efforts que le Canada déploie pour commercer avec l'Europe orientale.

Regards sur l'Europe d'aujourd'hui

Pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le Canada n'a cessé de s'engager de plus en plus profondément dans les régions autres que l'Europe. Il l'a fait dans les cadres du Commonwealth, des Nations Unies et, plus récemment, de la Francophonie. Il a élargi son action à des domaines comme celui du maintien de la paix, de l'aide au développement et, dans une moindre mesure, celui des échanges culturels. Il reste cependant que son activité principale se situe dans la région de l'Atlantique Nord: là se trouvent la plupart de ses clients et fournisseurs importants, là se posent ses grands problèmes de sécurité, là sont encore les sources les plus abondantes d'investissements et de main-d'œuvre, et là se situe enfin, la source de son patrimoine politique et culturel.

Il est aussi incontestable qu'après les États-Unis, l'Europe occidentale est la région du monde la plus riche, la plus industrialisée et la plus avancée du point de vue technologique. L'influence et la puissance des pays de l'Europe occidentale, considérés dans leur ensemble, se manifestent en Afrique, au Proche-Orient et en Amérique latine. Les objectifs que le Canada doit fixer à sa politique dans ces autres régions du monde ne sauraient être poursuivis avec succès sans une certaine collaboration avec les États-Unis ou l'Europe occidentale, ou les deux. Par exemple:

—Jusqu'ici, le succès des opérations de maintien de la paix (en ce qui concerne surtout la Force d'urgence de l'ONU) dépend du consentement général des pays de la région de l'Atlantique Nord et de leur appui politique et financier.

—Presque tous les programmes multilatéraux de développement international dépendent de l'appui du même groupe de gouvernements, auxquels s'associent les quelques pays développés des autres régions.

—Les efforts que l'on tente, sur le plan international, pour régler le problème de la pollution et les autres problèmes du milieu naturel, devront assurément compter, pour leur réussite, sur une collaboration analogue.

Dans le domaine économique, surtout, on a créé d'importantes institutions financières internationales qui ont pour but de faciliter cette collaboration: la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), l'Agence de développement international (ADI), le Comité d'aide au développement (CAD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et autres. Celles-ci tirent leur esprit d'initiative, leur élan, leur efficacité et leur force du succès avec lequel les pays développés savent faire converger leurs efforts et leurs ressources. On retrouve dans ces institutions l'esprit qui dirige et la force qui meut un ensemble de rouages, reliés les uns aux autres, qui couvrent une vaste gamme d'activités humaines dans le monde d'aujourd'hui. C'est un système auquel le Canada doit participer, dans son propre intérêt, en conservant des liens aussi étroits que possible avec les États-Unis, mais aussi en multipliant ses relations avec les pays de l'Europe occidentale.

Le Canada a aussi un intérêt croissant à donner plus d'ampleur à ses relations avec les pays communistes de l'Europe orientale, non seulement à cause des avantages que comportent un commerce plus actif et des échanges scientifiques, techniques et culturels plus nombreux avec ces pays, mais encore parce que c'est là une bonne façon de contribuer à la détente. Les promesses d'une telle coopération sont particulièrement intéressantes avec l'Union soviétique qui, comme le Canada, est un pays arctique. Il n'est pas douteux que l'instauration d'un meilleur climat entre l'Est et l'Ouest et la croissance des contacts et des échanges ont augmenté les chances du Canada d'atteindre ces objectifs. C'est au Canada à se faire mieux connaître dans ces pays pour ce qu'il est: un pays nord-américain qui n'est pas une grande puissance, qui ne menace personne et qui possède de vastes ressources, une économie et une technologie évoluées.

La possibilité que la collaboration régionale en Europe occidentale débouche un jour sur une certaine forme d'unité politique européenne, provoque chez de nombreux Canadiens la crainte presque instinctive que cette éventualité ne soit contraire aux intérêts de notre pays: crainte que le Canada ne soit exclu de l'Europe et du dialogue que celle-ci pourrait

éventuellement engager avec les États-Unis; crainte que l'intégration européenne ne suscite une tendance vers un continentalisme nord-américain où le Canada n'aurait d'autre choix que de s'intégrer de plus en plus avec les États-Unis. C'était là, en substance, la théorie des «deux piliers» dont il fut tant question il y a plusieurs années, à l'époque où la France modifiait son attitude envers l'OTAN. En réalité, le Canada se trouve aujourd'hui dans une situation plus complexe que celle qu'évoquent les termes «Europe unie» ou «deux piliers». L'intégration de l'Europe de l'Ouest se fera sans doute lentement et inégalement. Certains pays européens tiendront à conserver des liens avec l'extérieur, tout comme le Canada voudra lui-même maintenir des relations en dehors du «pilier américain». L'intégration progressive de l'Europe présentera au Canada certains inconvénients et lui posera certains problèmes d'adaptation; mais elle aura aussi d'heureuses conséquences à longue échéance: une stabilité et une prospérité plus grandes en Europe et un meilleur équilibre à l'intérieur du monde atlantique.

Ces deux résultats pourraient se révéler fort précieux pour le Canada, dans sa recherche constante d'un meilleur équilibre, face aux intérêts puissants et complexes qui le lient aux États-Unis. Il se pose pour le Canada la question vitale de savoir s'il peut établir des rapports fructueux avec des communautés européennes élargies et plus intégrées. Non que les rapports bilatéraux du Canada avec les pays européens perdront de l'importance à l'avenir; au contraire, ils paraîtront peut-être plus nécessaires qu'ils ne l'ont jamais été, pour la promotion du commerce, de la finance, de la science, de la technique, de l'immigration, de la culture, de la paix et de la sécurité. Bref, pour que le Canada puisse réaliser avec succès l'ensemble de ses objectifs nationaux sur le plan international, il lui sera nécessaire d'entretenir des relations variées et complexes avec les États d'Europe occidentale et orientale.

Chapitre III

L'AVENIR DES RELATIONS CANADA-EUROPE

La vie des Canadiens et l'influence internationale du Canada seront, dans une large mesure, déterminées par la qualité des rapports que le Canada pourra développer et maintenir avec cette Europe nouvelle et dynamique. Cette tâche exigera de l'ingéniosité et de la persévérance. Il faudra aussi organiser des consultations suivies et une coordination serrée entre les divers ministères ou organismes du Gouvernement fédéral, entre tous les ordres de gouvernements et avec le secteur privé.

Collaboration économique avec l'Europe

L'intégration a, d'ores et déjà, fait de l'Europe occidentale la plus grande zone commerciale du monde. L'Europe est aussi devenue, depuis quelques années, une importante source de capitaux pour les investissements à l'étranger. Le Canada devra donc resserrer ses liens commerciaux avec l'Europe par une politique d'appui aux efforts multilatéraux (dans le cadre du GATT ou ailleurs) pour libéraliser le commerce mondial, et de promotion commerciale intense en Europe. Pour resserrer ses liens financiers avec l'Europe, le Canada s'intéressera à améliorer les facilités de paiements internationaux; il devra chercher à augmenter les investissements européens au Canada aussi bien que ses investissements en Europe, car l'intensification du commerce semble de plus en plus influencée par les liens de participation qui existent entre les grandes sociétés internationales. La plupart des pays d'Europe occidentale ont, depuis dix ans, connu des taux de croissance économique comparables ou supérieurs à celui des États-Unis (quoique inférieurs à celui du Japon). Il est à prévoir que ces progrès économiques se poursuivront à une allure relativement rapide et que, de

ce fait, ces pays constitueront un marché d'importation de plus en plus important pour toutes sortes de produits y compris les produits industriels entièrement transformés. Toutefois, l'élargissement de la communauté européenne, quels qu'en puissent être les avantages à long terme, suscitera pour le Canada des difficultés toutes particulières dans la mesure où les tarifs douaniers et les régimes préférentiels inversés affecteront les exportations du Canada vers son deuxième marché, la Grande-Bretagne. A court terme il importe donc que notre politique commerciale et nos efforts de promotion commerciale en Europe tiennent compte de l'apparition éventuelle d'obstacles nouveaux.

Une collaboration plus poussée avec l'Europe pourrait faciliter la mise en oeuvre de politiques commerciales plus libérales qui favoriseraient la circulation des matériaux industriels et des produits manufacturés, qui s'attaqueraient au problème des échanges agricoles, aideraient à éliminer les barrières non tarifaires, et enfin, décourageraient les investissements dans les industries de substitution marginales. Des rapports plus étroits avec la CEE aideraient à atténuer les effets fâcheux de l'adhésion de la Grande-Bretagne et de l'établissement de régimes préférentiels entre la Communauté, le bassin méditerranéen et l'Europe du nord. Il n'est pas inconcevable que l'Europe occidentale ne devienne sous peu, autour de la CEE élargie et de ses associés, un seul et unique marché commercial. Il est donc urgent d'étudier l'établissement de modalités de consultation qui tiendront compte des intérêts communs du Canada et de la CEE. Ces intérêts dépassent d'ailleurs largement le seul domaine commercial: ils mettent en cause des politiques de développement industriel, des politiques concurrentielles et aussi les échanges scientifiques et techniques. De nombreux accords commerciaux, autrefois négociés bilatéralement entre le le Canada et les États membres de la CEE, ressortissent maintenant à la Commission de Bruxelles; l'organisation future d'une collaboration entre le Canada et la CEE devra donc tenir compte de ce fait nouveau.

Une collaboration étroite dans le domaine financier, jusqu'ici assez peu touché par le mouvement d'intégration européenne, pourrait pallier aux déséquilibres de la balance des comptes dès leur apparition. Cette collaboration préviendrait l'application de mesures tendant à restreindre la liberté du commerce, et favoriserait le développement de marchés stables et importants de capitaux auxquels le Canada pourrait s'alimenter de plus en plus. De la même façon, une collaboration plus intense à l'intérieur de l'OCDE, en ce qui concerne les politiques de croissance économique interne pourra, à son tour, favoriser la stabilité de l'Europe, pour le plus grand bien du Canada. Cette collaboration pourra prendre une importance grandis-

sante, alors que le monde industrialisé commence à se préoccuper des problèmes du milieu et des frais réels que ceux-ci comportent, avec des effets de plus en plus importants sur les politiques de croissance économique.

Le resserrement des liens avec certaines institutions européennes: par exemple, l'adhésion au Conseil coopératif des douanes; l'encouragement des rapports entre groupes commerciaux et financiers du Canada et d'Europe; l'accélération des programmes de promotion commerciale en Europe occidentale: autant de moyens propres à aider la réalisation des politiques commerciales et financières du Canada vis-à-vis de l'Europe. Il y a lieu, enfin, d'accorder une attention toute particulière aux possibilités commerciales qu'offre une collaboration plus étroite dans certains domaines précis de la technique industrielle. Des missions spécialisées seront donc dépêchées vers certains pays au moment opportun.

Afin d'aider les institutions commerciales et financières canadiennes à étendre leur champ d'action en Europe de l'Ouest, les services gouvernementaux devront mettre tout en oeuvre pour les tenir au courant de l'évolution du marché, à mesure que la Communauté s'élargira et s'intéressera à de nouveaux secteurs de l'activité économique: la politique de développement industriel, la politique concurrentielle et l'harmonisation fiscale et monétaire, par exemple. Il faudra donc renforcer la représentation du Canada, tant à Bruxelles, où il faudra mettre de plus en plus l'accent sur les consultations avec la Communauté européenne, que dans les capitales nationales, où la promotion commerciale reste nécessaire. (Bien que ce soit la Commission à Bruxelles qui applique généralement, à l'heure actuelle, les politiques de la Communauté, les contacts avec les gouvernements nationaux gardent toute leur importance dans la mesure où ils facilitent la réalisation des objectifs que le Canada fixe à sa politique commerciale étrangère.)

Dans les pays de l'Europe occidentale qui n'adhèrent pas à la Communauté ou qui n'y sont liés que par des accords d'association, le Canada aura des chances excellentes d'augmenter ses exportations, comme il l'a fait au cours des dernières années. Le succès en ce domaine dépendra néanmoins d'un effort de promotion commerciale plus spécialisée et de consultations ou de négociations sur les problèmes qui affectent le développement de nos rapports économiques avec ces pays.

Les relations commerciales du Canada avec l'Europe occidentale sont régies par les dispositions multilatérales du GATT. Au contraire. les rapports commerciaux que le Canada entretient avec l'Europe orientale font, pour la plupart, l'objet d'accords bilatéraux. L'intérêt du Canada sera

d'autant mieux servi qu'il réussira à amener ces pays à entrer dans les divers systèmes internationaux de commerce et de paiements. Entre-temps, le Canada protégera ses intérêts par le moyen juridique d'accords commerciaux bilatéraux, comme ceux qu'il a déjà conclus avec les pays de l'Europe orientale, car ces accords lui assurent une certaine réciprocité pour le régime de la nation la plus favorisée, qu'il applique aux importations d'Europe orientale. Pour que le Canada obtienne une plus large part des marchés de l'Europe de l'Est, il faudra accroître ses efforts de promotion commerciale; encourager et aider les entreprises canadiennes à prendre contact avec les organismes commerciaux des États de l'Europe orientale; prendre des mesures pratiques et sélectives, comme la participation à certaines foires ou missions commerciales, l'octroi d'aide financière à l'exportation, et le lancement de certains projets communs. Des accords scientifiques et techniques pourront aider à créer des rapports entre les sociétés commerciales canadiennes et les organisations engagées dans les mêmes domaines d'activités en Europe orientale. Enfin, le Canada devra songer à tirer parti des efforts que tente actuellement la CEE pour favoriser les échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest.

Le Canada et la sécurité européenne

Au cours de la prochaine décennie, le Canada aura encore intérêt à participer, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses priorités, aux efforts déployés pour maintenir la paix en Europe et trouver des solutions satisfaisantes et durables aux problèmes de la sécurité européenne. Les années 70 seront sans doute une ère d'évolution politique en Europe: le Canada devra donc garder une attitude souple et se préparer à adapter son action à la conjoncture. Étant donné l'extrême complexité et les énormes difficultés de ces problèmes, on ne saurait exiger des solutions rapides ou des succès spectaculaires.

Pour bien faire connaître ses idées et ses politiques, le Canada doit utiliser le plus largement possible:

—Les organismes multilatéraux existants, notamment la CCD (dont le Canada est membre au même titre que les États-Unis, les principales puissances de l'Europe orientale et occidentale, et d'autres pays), et les mécanismes de consultation et de coordination politiques exceptionnels que fournit l'OTAN;

—les relations bilatérales étroites que le Canada a su nouer avec les principaux pays de l'Europe occidentale, aussi bien qu'avec les États-Unis, du fait de sa participation à l'OTAN;

—ses rapports bilatéraux croissants avec les pays de l'Europe orientale.

Les efforts que déploie le Canada par ces divers moyens peuvent et doivent se compléter les uns les autres. C'est ainsi que des conversations politiques avec les pays de l'Est seront d'autant plus fructueuses que la participation du Canada aux consultations de l'OTAN lui permet de connaître intimement les points de vue de ses associés occidentaux; à son tour, le Canada peut apporter à l'élaboration de politiques communes au sein de l'Alliance, le fruit de ses réflexions et de ses conclusions au sujet de l'Europe orientale.

Les rapports bilatéraux que le Canada entretient avec les pays de l'Europe orientale peuvent également servir à améliorer les rapports entre l'Est et l'Ouest et ainsi contribuer à renforcer la sécurité et la stabilité de l'Europe, dans le mesure où ils démontrent que des pays de régimes politiques ou sociaux différents, peuvent néanmoins faire affaires sur une base d'avantages réciproques. Le Canada n'a aucune illusion sur l'importance des divergences qui persistent; mais il a tout intérêt à vivre en paix avec les pays communistes et à chercher à entretenir avec eux des relations plus normales.

Face aux problèmes européens, le Canada insistera sur les actions qui peuvent résoudre les causes profondes de la tension en Europe, notamment le contrôle des armements et le désarmement. Il cherchera à faire engager des négociations sérieuses sur ces questions, partout où le lieu paraîtra propice, et, le temps venu, dans une conférence ou une série de conférences sur la sécurité européenne. Le Gouvernement ne reconnaît pas moins que tout progrès dans cette voie dépend naturellement du degré de confiance mutuelle dans l'ensemble des États européens, et du climat de paix et de stabilité continues qu'on aura réussi à y instaurer. Il faudra donc pour cela prévenir les conflits qui pourraient éventuellement éclater en Europe, du fait d'un accident ou d'une erreur de calcul, et empêcher toute escalade vers une guerre nucléaire.

Une des grandes raisons pour lesquelles le Canada doit rester au sein de l'OTAN tient au rôle politique important dévolu à l'Alliance et au rôle non moins important que le Canada y joue, pour désamorcer ou supprimer complètement les causes premières des conflits, par la négociation, la réconciliation et la conclusion de règlements. Le Gouvernement canadien a fermement écarté toute idée de faire assumer au Canada le rôle d'un pays non engagé ou neutre. Le Canada continuera de faire partie, de la façon

qu'il convient, au dispositif de sécurité collective de l'OTAN, dans l'intérêt de sa sécurité nationale, et pour servir les valeurs de civilisation qu'il défend.

Ce système de sécurité collective entraîne la coopération avec les États-Unis pour la défense de l'hémisphère nord-américain de l'Alliance et l'adhésion à part entière aux autres dispositifs prévus pour la défense de l'Atlantique Nord et de l'Europe. Quant au rôle militaire que le Canada peut être appelé à jouer à un moment précis, il dépendra, d'une part, de la contribution des Forces canadiennes à la défense du Canada et de l'Amérique du Nord et, d'autre part, des exigences des opérations pour le maintien de la paix. Il se définit également par rapport au relèvement économique des pays de l'Europe occidentale et au fait que ces pays sont désormais plus capables qu'auparavant d'assurer leur propre défense en moyens conventionnels. A la lumière de ces considérations, et après de longues consultations avec ses alliés de l'OTAN, le Canada procède cette année à une réduction de ses forces en Europe.

Maintenant son apport à l'Alliance, le Canada travaillera à améliorer les procédures pour l'exercice d'un contrôle politique efficace sur les activités militaires de l'Alliance en temps de crise, surtout en ce qui concerne l'utilisation éventuelle des armes nucléaires. C'est pourquoi le Canada a récemment accepté de siéger, pendant un certain temps, au sein du Groupe de planification nucléaire de l'OTAN. Le Canada continuera de faire valoir la nécessité d'une révision en profondeur des appréciations et des plans sur lesquels se fonde la stratégie de l'OTAN, pour qu'ils tiennent compte de l'évolution de la situation en Europe.

Dans le cadre de l'OTAN, comme à l'occasion de ses propres contacts bilatéraux, le Canada travaillera à promouvoir la détente en Europe et le règlement politique des conflits Est-Ouest. Le Canada proposera aussi à l'OTAN et, en temps opportun à d'autres instances internationales comme la CCD ou l'ONU, l'adoption de propositions rationnelles visant à réaliser en Europe des réductions mutuelles et équilibrées des forces en présence. Il appuiera également toute initiative constructive dans le domaine du contrôle des armements, y compris les négociations américano-soviétiques sur la limitation des armes stratégiques.

Au fur et à mesure que nous avancerons dans les années 70 la tâche de promouvoir la réconciliation politique entre l'Est et l'Ouest et le contrôle des armements assumera certainement des nouvelles formes et prendra plus d'ampleur; le Canada doit être prêt, en conséquence, à adopter de nouvelles formes d'action. Il incitera à une réflexion nouvelle sur les problèmes de la paix et de la sécurité en Europe. En même temps, il continuera

de prouver à ses alliés qu'il est résolu de s'acquitter sérieusement de ses obligations de sécurité collective, aux termes du Traité de l'Atlantique Nord. Enfin, il travaillera avec les autres membres de l'OTAN à développer pleinement la capacité politique de l'Alliance à contribuer à la recherche d'une paix et d'une sécurité durables en Europe.

Coopération scientifique et technologique

Les gouvernements et les peuples commencent à prendre conscience du fait que les applications multiples de la science par le moyen de la technologie constituent un ferment, plus puissant peut-être que ne l'est l'idéologie, de transformations, voulues ou fortuites, de la société humaine. Bien qu'il n'entre pas dans le cadre de cette étude de parler ici de la future politique scientifique du Gouvernement, elle peut faire état de certaines conclusions sur les conséquences éventuelles que cette politique peut avoir sur le plan international, notamment du point de vue des relations du Canada et de l'Europe.

Le système de recherche et développement au Canada diffère de ce qu'il a pu être dans la plupart des autres pays développés, à cause surtout des rapports industriels étroits qu'il entretient avec les États-Unis. A certaines exceptions près, exceptions notables d'ailleurs (l'énergie nucléaire), l'application de la technologie au Canada a été, pour une bonne part, la suite naturelle des rapports de filiales entre les sociétés américaines et canadiennes qui ont pour effet, en général, de réduire le niveau de la recherche appliquée. La forte influence américaine dans le domaine technologique a eu tendance à empêcher une activité canadienne parallèle et, par voie de corollaire, à encourager l'émigration des scientifiques canadiens vers les États-Unis. Les hommes, les sociétés et les institutions d'enseignement semblent tous, chez nous, s'alimenter à des sources américaines, pour ce qui concerne la science et la technologie.

Les Européens semblent prendre de plus en plus conscience de l'écart entre l'effort technologique américain et leurs propres efforts, quelque peu désorganisés. En conséquence, ils mettent de plus en plus l'accent sur la coopération comme moyen de relever le «défi américain». Bien qu'on n'en soit encore qu'aux premières tentatives, celles-ci n'en offrent pas moins au Canada l'occasion de diversifier ses contacts et son activité dans tout ce domaine. Autrefois, les rapports les plus étroits qu'entretenait le Canada à l'étranger étaient avec l'Angleterre. Mais depuis quelques années il a élargi de façon notable ses contacts et ses échanges à d'autres pays, surtout en Europe occidentale, mais aussi en Europe orientale. Bon

nombre de contacts sont le résultat de l'initiative privée, professionnelle ou commerciale, mais la majeure partie est due à une action intergouvernementale.

Le Gouvernement examinera les moyens de raffermir ces relations:

—On pourrait, par exemple, aux fins de recherche et de mise en valeur des régions arctiques, envisager une coopération des États riverains du pôle, parmi lesquels il faut d'abord ranger les pays du Nord de l'Europe et l'Union Soviétique (qui s'est intéressée précisément à l'établissement de relations technologiques avec le Canada).

—Les États-Unis ont publiquement reconnu l'importance de mettre à contribution les sciences et la technologie dans la conduite de la politique étrangère. Ils ont invité un certain nombre de pays développés à participer au programme spatial post-Apollo. Le Canada et aussi un certain nombre de pays européens s'intéressent à une telle participation, et l'organisation éventuelle d'une association ou d'un consortium dans ce domaine pourrait s'avérer avantageuse pour le Canada tout autant que pour l'Europe.

Une collaboration pourrait également s'avérer fructueuse entre le Canada et l'Europe en d'autres domaines où le Canada possède la compétence nécessaire: l'énergie atomique, les techniques des communications, les sciences de la terre, la métallurgie et l'océanographie.

Selon les possibilités, il appartiendra au Gouvernement de décider si la recherche délibérée de rapports de cet ordre avec l'Europe pourra constituer pour le Canada un moyen efficace de réaliser ses grands objectifs et en particulier d'affermir son indépendance et sa personnalité nationales. Il est clair qu'à défaut d'un effort conscient en sens contraire, l'activité scientifique et technologique au Canada devra fatalement demeurer orientée vers les États-Unis, suivant en cela l'axe nord-sud des rapports économiques entre les deux pays. Il n'est pas moins certain que plus les pays européens sauront conjuguer leurs efforts, plus le Canada aura de chances de trouver chez eux des formes utiles de coopération. Il serait évidemment illusoire de penser que l'on peut changer radicalement l'orientation actuelle, même s'il était admis qu'il faille le tenter, mais il reste utile de chercher à obtenir un certain équilibre en ce domaine.

La tâche pourra se révéler moins difficile à l'avenir. C'est qu'en effet la plupart des pays industrialisés se rendent aujourd'hui compte qu'il n'est plus possible pour les gouvernements, eu égard aux conditions complexes du monde contemporain, de faire de la croissance économique rapide le

principal objet de leurs préoccupations et celui auquel ils doivent accorder la plus haute priorité. Tout en poursuivant ses objectifs nationaux essentiels, le Gouvernement du Canada cherche à en réaliser d'autres non moins importants pour le bien-être national: l'assainissement du milieu humain, l'amélioration de la qualité de la vie de tous les Canadiens, l'apport d'une contribution originale au mieux-être du monde. En poursuivant ces objectifs, le Canada ne négligera pas les occasions qui pourront s'offrir à lui de promouvoir avec l'Europe une coopération fructueuse dans ces domaines où la science et la technologie peuvent se combiner avec la planification économique pour amener une amélioration plutôt qu'une dégradation du milieu humain. C'est ainsi que le Comité de l'OTAN sur les défis de la société moderne, l'OCDE et la Commission économique pour l'Europe, et la possibilité d'une coopération spatiale, ouvrent à l'heure actuelle, autant de nouveaux champs d'activités à des initiatives canadiennes sur le plan de la politique étrangère, dont le Canada et l'Europe pourraient bénéficier.

La culture, les communications et les autres échanges

Dans le domaine des rapports culturels et, plus généralement, dans celui des échanges des hommes et des idées, la plupart des contacts se font entre des individus ou des groupes, ou encore entre des organismes autonomes ou semi-autonomes, parfois subventionnés par le Gouvernement. (Les échanges parlementaires avec l'Europe, auxquels le Sénat comme la Chambre des communes manifestent de plus en plus d'intérêt, sur les plans bilatéral et multilatéral—le Conseil de l'Europe est particulièrement important à cet égard—constituent un exemple particulièrement frappant.) Mais, en somme, l'activité officielle ne constitue qu'une petite partie de l'activité d'ensemble. Une politique dans ce domaine des échanges culturels appelle, pour sa mise en œuvre, une coopération étroite avec les organismes privés et,—dans le cas de notre régime fédéral—, avec les gouvernements provinciaux, qui ont leurs propres intérêts en ces matières. Il est particulièrement important que les institutions canadiennes d'enseignement supérieur maintiennent et même renforcent les liens que les unissent aux institutions européennes.

Il y a pour le Canada des motifs pressants d'étendre au delà du continent nord-américain,—particulièrement vers l'Europe—, ses relations dans le domaine de la culture et des communications. On songe ici aux besoins de sa société bilingue et à l'intérêt de diversifier ses contacts en Europe pour équilibrer et compléter ses contacts américains. Sans doute

la culture du Canada est-elle nord-américaine et soumise à l'influence des États-Unis, mais il reste qu'elle tire son origine de deux grandes sources européennes, la France et l'Angleterre, et qu'elle s'est enrichie, avec les années, des apports des autres groupes ethniques venus d'Europe. Les besoins particuliers des Canadiens d'expression française, principalement ceux du Québec, ont engagé les gouvernements provinciaux à rechercher des contacts dans le monde de la francophonie, plus particulièrement en France. Mais, le Gouvernement fédéral lui-même accorde de plus en plus d'importance aux échanges culturels internationaux et sa participation active pourrait fournir un cadre apte à servir les aspirations et les intérêts culturels de tous les Canadiens. Le Gouvernement reconnaît la place très importante qu'occupent désormais les relations culturelles et les activités d'information dans le cadre de la politique étrangère du Canada. Il reconnaît en outre que c'est avec l'Europe qu'il convient surtout d'intensifier ces relations.

L'importance accordée à l'Europe occidentale sera maintenue, car elle sert les grands objectifs de l'unité et de la personnalité nationales. L'isolement de la culture française en Amérique du Nord commande d'attacher une haute priorité aux programmes d'échanges avec les pays francophones. En même temps, il y a lieu d'aborder selon une optique nouvelle les rapports culturels avec la Grande-Bretagne, de façon à regrouper toute une gamme de contacts et d'activités qui ont jusqu'ici eu tendance à rester dispersés et sporadiques. Des aspects importants de nos rapports culturels avec la Grande-Bretagne n'entrent pas de façon satisfaisante dans le cadre des accords du Commonwealth et doivent, en conséquence, faire l'objet de programmes bilatéraux. Il y aura lieu d'étendre graduellement à l'ensemble de l'Europe occidentale les programmes déjà en cours en Belgique, en République fédérale allemande, en Italie et aux Pays-Bas.

Pour que s'établissent entre les peuples du Canada et ceux de l'Europe occidentale des liens de compréhension mutuelle plus étroits, il faut compter en premier lieu, cela va de soi, sur les agences d'information commerciales, mais la diffusion de l'information dans les deux sens a été jusqu'ici très inégale et généralement peu satisfaisante, et des améliorations s'imposent. Il faut, en conséquence, que le Gouvernement s'attache à présenter du Canada, de ce qu'il est, de ce qu'il fait, une image précise et nette, aux yeux surtout des personnes influentes. Il n'y a guère de façon plus utile d'atteindre cet objectif que de faire venir au Canada les Européens formateurs d'opinion: journalistes, écrivains, commentateurs à la radio-télévision, universitaires. Les contacts très larges que ces experts de

l'information prennent avec les Canadiens, les voyages qu'ils font en diverses parties du pays, leur permettent non seulement d'informer de première main leurs lecteurs ou leurs auditeurs, mais encore,—et cela est peut-être plus important—, de susciter chez ceux-ci un intérêt plus vif à l'endroit du Canada, ce qui peut avoir, sur le choix qu'ils feront désormais des nouvelles et de l'information au sujet du Canada, comme sur la façon dont ils les traiteront, une influence favorable.

Dans le cadre d'autres programmes d'information se rangent les expositions et la diffusion des films, des photos et des publications. Dans ce dernier cas, il peut s'agir de publications d'intérêt général, à diffusion massive ou, au contraire, de bulletins d'information. Les conférences publiques, la promotion touristique et la participation canadienne aux manifestations sportives internationales contribuent aussi à mieux faire comprendre le peuple canadien et sa façon de vivre. Comme organe de diffusion, le service international de Radio-Canada joue un grand rôle par ses émissions et par la distribution aux stations radiophoniques européennes, aux fins de retransmission, d'enregistrements canadiens. On envisage aussi un élargissement des échanges de programmes de télévision. L'Europe de l'Ouest offre, à cet égard, des possibilités considérables et grandissantes. Il reste malgré tout que pour en profiter il faudra des efforts plus résolus, tant du côté officiel que du côté du secteur privé.

Les rapports du Canada avec l'Europe orientale, sur les plans de la culture et de l'information, sont en quelque sorte coulés dans un autre moule en ce sens que le nombre de ses échanges est fort restreint comparativement à l'Europe occidentale, que le Canada cherche à s'assurer—et à maintenir—une certaine réciprocité dans le cadre des divers programmes en cours, et que les gouvernements communistes sont seuls en cause en ce domaine, car ce sont eux qui établissent, qui réglementent et qui financent ces échanges.

Quelles que soient les intentions politiques qui peuvent animer l'Union soviétique et d'autres gouvernements de l'Europe orientale, on peut dire que les relations culturelles constituent à l'heure actuelle l'un des domaines les plus prometteurs pour ceux qui veulent développer des contacts avec les pays communistes. Ces rapports peuvent avoir de effets cumulatifs. Associés à des contacts d'un autre genre, ils pourront, en effet, avoir pour résultat une normalisation progressive de nos rapports avec les pays de l'Europe orientale. Ajoutons qu'il n'est pas douteux que le monde universitaire et artistique au Canada juge ces échanges avantageux de son point de vue.

Le Canada se trouve actuellement dans une situation nettement défavorisée en ce qui concerne ses échanges avec l'Union soviétique et les autres pays de l'Europe orientale, tant pour ce qui est des possibilités d'action dans ces pays que pour ce qui a trait aux conditions financières et autres qui lui sont faites. Ces inconvénients pourraient être en grande partie supprimés par des accords généraux. Un accord de ce genre avec l'Union soviétique est actuellement à l'étude et d'autres accords sont également envisagés. Dans l'intervalle, le Canada cherchera à étendre à l'Europe orientale les échanges, tournées ou expositions d'origine canadienne qui ont lieu en Europe occidentale.

* * * * *

Les intérêts du Canada en Europe sont considérables: c'est la seule région, à part l'Amérique du Nord, où convergent toutes les grandes orientations de la politique canadienne. Les relations commerciales et financières que nous avons avec l'Europe sont essentielles à la croissance économique du Canada, comme au maintien d'une communauté internationale stable et prospère. La coopération avec les pays européens qui partagent sa culture et ses préoccupations est indispensable au succès des grands desseins internationaux visant à l'établissement de l'ordre, de la justice sociale et à l'amélioration du milieu. La qualité de la vie au Canada et les efforts que déploie notre pays pour affermir son indépendance, son unité et sa personnalité nationales, ont tout à gagner des relations scientifiques, techniques ou culturelles qu'il peut entretenir avec les pays hautement évolués de l'Europe occidentale. Ajoutons l'intérêt vital que revêt la sécurité de l'Europe pour le maintien de la paix et de la sécurité mondiales.

Il n'y a pas de meilleure façon pour le Canada de réaliser ces objectifs qu'en association avec ses amis et ses alliés. Pour des raisons historiques le Canada puise son inspiration et ses ressources culturelles en Europe. L'influence prépondérante de l'économie américaine sur le commerce canadien rend indispensable l'établissement de liens commerciaux avec des partenaires européens. Conscient des changements profonds qui s'opèrent en ce moment au Canada et en Europe, le Gouvernement fixe ses objectifs et détermine ses ordres de priorité en fonction de ces réalités.

Une association étroite avec l'Europe continuera de fournir au Canada la possibilité de diversifier ses relations et le mettra en meilleure posture pour influencer le développement des politiques européennes et américaines.

Le monde atlantique a tendance en ce moment à s'éloigner des politiques de l'équilibre par l'interdépendance politique, qui ont été si avantageuses au Canada dans le passé; les chances d'en arriver à une communauté atlantique ont diminué en conséquence. Mais le Canada a toujours eu besoin de diversifier ses relations pour sauvegarder ses intérêts nationaux et cette nécessité demeure entière. Le dynamisme des changements qui s'opèrent dans la nouvelle Europe présente certains défis, mais il fournit également au Canada l'occasion de développer avec l'Europe de fructueuses relations bilatérales et multilatérales.

Développement international

Politique étrangère au service des Canadiens

Développement international

Politique étrangère au service des Canadiens

Publié avec l'autorisation
de l'honorable Mitchell Sharp,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada,
Ottawa, KIA OS9

et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 50 cents N° de catalogue E2-7070/6F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

Réimprimé 1971

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE		*Page*
PREMIER	LE PROBLÈME DU DÉVELOPPEMENT	5
CHAPITRE II	LE PROGRAMME CANADIEN	13
	Objectifs	13
	Le rôle du Canada	14
	Combien d'aide?	14
	Quelle aide?	16
	A quelles conditions?	17
	Aide multilatérale	19
	Aide bilatérale	20
	Le Centre de recherches pour le développement international	20
	L'incidence d'autres secteurs	21
CHAPITRE III	LE SECTEUR PRIVÉ	22
	Organismes sans but lucratif	22
	Commerce et industrie	23

Titres de la présente série:

Politique étrangère
au service des Canadiens

Amérique latine

Nations Unies

Le Pacifique

Europe

Développement international

Chapitre premier

LE PROBLÈME DU DÉVELOPPEMENT

Vers la fin de 1968, dans le cadre d'une revue générale de sa politique extérieure, le Gouvernement a entrepris d'examiner les divers aspects de la politique du Canada en matière d'aide au développement international. Cet examen a porté sur un ensemble de questions, notamment les raisons pour lesquelles le Canada contribue à l'aide au développement, le volume et les conditions de cette aide, les programmes du Canada en ce domaine, les rapports entre les programmes multilatéraux et bilatéraux, la répartition entre les pays bénéficiaires, le rôle du secteur privé ainsi que les relations entre l'aide au développement et la politique économique internationale. L'examen est maintenant terminé et les études spéciales qu'il a suscitées ont été mises à la disposition du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale. L'objet du présent rapport est de présenter au Parlement et au peuple canadiens le programme que le Gouvernement compte adopter dans le domaine de l'aide au développement.

L'examen de la politique canadienne en matière d'aide au développement arrive fort à propos. En effet, c'est à la même époque que la Commission d'étude du développement international, sous la direction du très honorable L. B. Pearson, entreprenait une analyse de l'aide au développement à l'échelle mondiale. Par ailleurs, un groupe préparatoire de l'Organisation des Nations Unies mettait au point un programme pour la deuxième Décennie du développement et sir Robert Jackson amorçait une étude sur la capacité du système de l'ONU pour le développement. Toutes ces études devaient inévitablement aborder en partie les mêmes questions. L'examen que le Gouvernement canadien a fait et la politique qu'il propose tiennent évidemment compte de la position du Canada dans le monde ainsi que de ses intérêts et de ses moyens d'action particuliers.

Les autres études que nous avons mentionnées viennent compléter cet examen en indiquant les grandes lignes qui serviront de cadre au programme canadien.

Le processus du développement et l'apport d'aide extérieure au développement sont des réalités complexes. Tous les éléments de la politique à suivre sont interdépendants et l'on ne peut en modifier un seul sans agir sur tous les autres. En outre, tout programme d'aide au développement influe directement sur les aspirations sociales et politiques des pays en voie de développement et il doit les respecter. En dernier lieu, la raison d'être de l'aide au développement soulève des questions fondamentales au sujet de la nature des obligations mutuelles des hommes et des États, questions qui ont retenu l'attention des philosophes et des politicologues depuis des siècles, mais auxquelles on n'a pas encore trouvé de réponses universellement valables.

Si l'on veut arriver à des conclusions sur lesquelles on puisse élaborer une politique d'aide au développement qui soit cohérente, il est nécessaire d'examiner ces questions complexes et d'en dégager les principales composantes. La première question qui vient à l'esprit est celle-ci: Pourquoi existe-t-il un problème de développement international et pourquoi importe-t-il que le Canada contribue à sa solution?

Il sera plus facile de trouver la réponse à cette question si l'on essaie d'abord de déterminer en quoi le problème du développement au XXe siècle est spécifique. La pauvreté n'est pas un produit de notre siècle. Elle a toujours été très répandue dans le monde, peut-être même à un niveau plus alarmant qu'aujourd'hui. Ce qui est nouveau, c'est que, de nos jours, l'existence de la pauvreté sur une grande échelle et les efforts pour l'éliminer ont pris de l'importance pour les nations, chez elles et dans leurs relations entre elles. Il y a plusieurs raisons à cela. La première, c'est que, même s'il y a toujours eu un écart entre les riches et les pauvres dans presque tous les pays, il n'y a jamais eu cet énorme fossé qui sépare aujourd'hui les pays hautement industrialisés du monde des pays moins développés et à faibles revenus.

La deuxième raison tient au fait que le monde n'a jamais été aussi conscient de ces disparités. Divers facteurs technologiques, sociaux et politiques indiquent que la pauvreté, dans les pays en voie de développement, prendra de plus en plus d'importance au cours des prochaines décennies du siècle actuel. Le développement très rapide des moyens de communication a établi des contacts beaucoup plus directs entre nantis et pauvres. Désormais, les riches ne peuvent plus vivre dans des quartiers exclusifs ou occuper de vastes domaines, isolés et ignorants de l'étendue

et de l'acuité de la pauvreté qui les entoure. De même, les pauvres ne vivent plus seulement dans des régions rurales ou isolées, ou dans des bidonvilles bien délimités, sans connaître ou coudoyer les autres couches de la société. L'automobile, le train, la radio, le cinéma, la télévision et l'avion ont changé cet état de choses. L'avènement des voyages aériens à prix populaires entraînera des changements encore plus rapides, car les voyages aériens favorisent les contacts directs et personnels, ce qui pourrait avoir un effet beaucoup plus considérable que l'information acquise de façon assez passive par le truchement de la télévision et du cinéma. Les nantis sont désormais très conscients de l'étendue et de l'acuité de la pauvreté. Fait non moins important, les pauvres, de leur côté, sont conscients des grandes richesses qui existent. Cette prise de conscience, phénomène récent dans notre histoire, donne aujourd'hui au problème du développement son caractère particulier et à mesure que les communications s'amélioreront, elle suscitera des pressions qui se feront de plus en plus fortes.

La troisième raison est liée à la précédente. C'est l'inquiétude grandissante, chez les riches comme chez les pauvres, devant la pauvreté, et le fait que les uns et les autres ont de plus en plus de mal à accepter cet état comme inévitable. Ce n'est qu'au XXe siècle que s'est fait sentir le besoin de programmes publics intégrés, tant nationaux qu'internationaux, en vue d'éliminer la pauvreté dans le monde. Il existe depuis longtemps des associations philanthropiques, privées ou religieuses, qui s'emploient à soulager la misère humaine. Dans l'histoire de la plupart des pays, on pourrait trouver des exemples d'assistance publique destinée à soulager quelques-uns des cas de misère les plus graves. Mais ce n'est qu'avec notre siècle, et surtout depuis 1945, que la société en général, par l'entremise des gouvernements, a assumé la responsabilité d'éliminer les conditions générales de la pauvreté.

La quatrième raison tient à ce que, pour la première fois dans l'histoire du monde, les richesses et les techniques accumulées par les sociétés nanties devraient suffire à enrayer la pauvreté endémique dans le monde. Le rapport de la Commission d'étude du développement international révèle clairement que les deux dernières décennies, comparées à n'importe quel moment de l'histoire, ont connu des progrès remarquables. Les auteurs se demandent: «. . . les pays en voie de développement peuvent-ils, dans leur majorité, arriver à assurer leur croissance économique par leurs propres moyens d'ici la fin du siècle? La réponse que nous donnons à cette question est nettement affirmative». Les riches ne peuvent plus soutenir désormais qu'il est inutile d'essayer d'éliminer la pauvreté, que

la bataille est perdue avant même d'être engagée. La tâche demeure difficile, elle peut nécessiter plusieurs décennies, nous n'en pouvons prédire les succès ou toutes les conséquences, mais l'élimination de la pauvreté, aujourd'hui, semble nettement possible.

L'aide au développement ne peut fournir qu'une partie relativement faible des ressources totales dont les pays en voie de développement ont besoin. Les populations de ces pays ont accepté la responsabilité première de leur propre développement et elles apportent la plus grande partie des ressources requises. Elles doivent fixer leurs propres objectifs économiques et sociaux, tracer les grandes lignes de leur croissance et accepter les sacrifices économiques, les changements sociaux et les contraintes personnelles qui sont inévitables. L'aide au développement peut apporter cet appui supplémentaire qui leur permettra de supporter ces sacrifices et qui ajoutera à leurs propres ressources les connaissances, l'expérience, l'équipement et le matériel qui font défaut dans leur économie, et qui sont essentiels à la poursuite de leur développement.

L'aide extérieure, malgré son volume limité, peut donc avoir une influence considérable, sinon décisive, à certains moments du processus de développement d'un pays. Voilà pourquoi il importe que l'aide au développement soit bien intégrée aux méthodes de développement de chaque pays bénéficiaire, afin qu'elle appuie les objectifs de la société à laquelle elle est destinée.

Au cours de l'après-guerre, le transfert massif de ressources effectué depuis les pays riches jusqu'aux pays moins développés ou déchirés par la guerre a constitué un événement historique dans les relations entre pays. Il est vrai, disons-le, que c'est en partie le désir de raffermir l'Alliance occidentale qui, à l'époque, a déclenché ce transfert de ressources. Mais il est également vrai que l'appui donné au programme provenait d'un véritable sentiment d'obligation à la fois envers les pays ravagés par la guerre et les nouvelles nations à peine sorties du colonialisme. Le fait que ce sentiment d'obligation se soit traduit par un montant considérable d'aide financière ajoutait un chapitre nouveau à l'histoire des relations internationales.

Aujourd'hui, dans certains grands pays donateurs, on ne retrouve plus au même degré l'ardeur qui avait marqué ce transfert de ressources. Ce changement résulte en partie de la moins grande importance qu'on attribue à certaines des raisons politiques qui ont motivé un tel transfert. Mais le problème de la pauvreté généralisée demeure l'une des principales menaces à l'équilibre du monde. La coopération internationale de l'après-guerre a donné une impulsion considérable à la lutte contre la pauvreté mondiale,

et si cette impulsion devait se perdre, il pourrait en résulter une sérieuse faille dans les relations entre les pays industrialisés du monde et les pays peu développés. Cela pourrait avoir des conséquences graves, sinon tragiques, pour la paix et la stabilité mondiales.

Il reste maintenant à se demander pourquoi le Canada devrait accorder la priorité à la lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement.

L'importance de la personne humaine, de ses droits et de son bien-être est une des valeurs fondamentales de la société canadienne. Cette valeur fait depuis longtemps partie de notre patrimoine; elle remonte à l'un des grands principes de la morale gréco-judéo-chrétienne. Au Moyen Âge et au début des temps modernes, cette morale a été adoptée et traduite dans les systèmes juridiques et politiques dont le Canada a hérité. Ces systèmes, bien qu'imparfaits dans la pratique, sont fondés sur le principe que tous les membres d'une société ont à la fois des droits et des obligations à l'endroit de leurs concitoyens, la société ne pouvant atteindre sa fin que si chacun de ses membres joue pleinement son rôle. C'est le grand postulat sur lequel repose le système démocratique.

Au cours des dernières décennies, ces valeurs se sont manifestées à travers le système juridique et politique du Canada, à l'appui de mesures législatives en vertu desquelles des sommes considérables de ressources ont été transférées des régions riches aux régions et aux classes pauvres de la société canadienne. C'est d'un sentiment d'obligation à l'endroit des moins favorisés que proviennent un régime fiscal progressif, un système d'instruction publique gratuite, des régimes de pensions généraux, des programmes de développement régional et des services de santé divers. Tous ces programmes sont destinés à répartir les chances et les avantages entre les membres de la société canadienne, conformément au sentiment de la justice et du devoir qui anime les Canadiens. C'est en grande partie un prolongement de ce sentiment du devoir et de la justice sociale à l'endroit des habitants des pays moins favorisés qui a fait naître l'appui public nécessaire au transfert de montants considérables de ressources canadiennes vers ces pays au cours de l'après-guerre.

La conscience grandissante de la pauvreté dans les pays en voie de développement s'imposera ainsi à une société canadienne où le souci du bien-être des autres est une valeur fondamentale. Ignorer cette conscience équivaudrait à vouloir retourner à une forme de société où les valeurs communautaires n'ont de sens qu'à l'intérieur de ses frontières. Par contre, reconnaître cette conscience et agir en conséquence seraient en réalité traduire, étendre et raffermir ces valeurs, essentielles à la création du genre

de société à laquelle les Canadiens aspirent eux-mêmes. Une société qui se permet d'ignorer la pauvreté à l'étranger pourra plus facilement l'ignorer chez elle; une société qui se préoccupe de la pauvreté et du développement à l'étranger s'occupera de la pauvreté et du développement chez elle. Nous ne parviendrons pas à créer une société véritablement juste au Canada même, si nous ne sommes pas prêts à faire notre part pour la création d'une société mondiale plus juste. Ainsi, notre politique extérieure dans ce domaine devient un prolongement de notre politique nationale.

A bien des égards, le Canada est une des nations les plus internationalisées. Nous sommes un pays à la fois de l'Atlantique et du Pacifique. Nous occupons un territoire qui s'étend entre les deux grandes puissances mondiales, les États-Unis et l'Union soviétique. Les habitants du Canada viennent de nombreux pays et de cultures diverses. Notre prospérité dépend, dans une mesure plus grande que pour la plupart des pays, du commerce international et d'une économie mondiale saine. Les valeurs de la société canadienne, de même que la prospérité et la sécurité futures des Canadiens, sont indissolublement liées à l'avenir de la communauté internationale dont nous faisons partie. Il importe donc pour le Canada que nous acceptions notre juste part des responsabilités qui nous incombent à titre de membre de la communauté mondiale.

Il est aussi dans notre propre intérêt de le faire. Nous ne pourrions nous attendre à ce que les intérêts canadiens ou les programmes canadiens trouvent la même sympathie ou le même appui chez les pays auxquels nous sommes associés au sein de la communauté mondiale, si nous n'étions pas prêts à assumer notre part de responsabilités collectives. L'aide au développement est une des façons d'exercer nos responsabilités.

Il devient de plus en plus évident que plusieurs des problèmes auxquels l'humanité doit faire face ne peuvent être réglés dans un cadre purement national et qu'il faudra créer une variété de mécanismes et d'organismes internationaux pour y parvenir. Ce «système» international a fait des progrès considérables depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale: les Nations Unies et leurs Institutions spécialisées ont vu le jour, de même que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID). Le transfert de ressources aux pays moins développés est une des fonctions les plus importantes de ce système international et un des moyens les plus efficaces de l'améliorer et de le raffermir. Les pressions grandissantes de la croissance démographique, les problèmes de l'environnement, les changements technologiques et les exigences d'une économie internationale de plus en plus interdépen-

dante, tout indique à quel point il est nécessaire que ce système international continue à se développer. Appuyer l'aide au développement peut contribuer sensiblement à ce progrès.

L'aide aux pays moins développés sert les intérêts du Canada à d'autres égards, plus immédiats. Elle constitue un élément important et essentiel de la conduite générale des relations extérieures du Canada, notamment avec les pays en voie de développement. Elle assure une première assise financière à l'exportation de biens et de services canadiens aux pays moins développés et fournit aux Canadiens les connaissances et l'expérience qui favorisent l'expansion des intérêts commerciaux du Canada à l'étranger. Le succès du développement économique dans les pays moins avancés contribuera à l'expansion du commerce mondial dans son ensemble, créant ainsi un marché grandissant pour les biens et services du Canada.

En répandant une image d'un Canada bilingue ouvert au monde, notre effort d'aide au développement contribue également à affermir notre conscience nationale et nos aspirations sur le plan intérieur.

Le Gouvernement estime qu'un engagement résolu en faveur du développement international est une des façons les plus constructives pour le Canada de participer à la communauté internationale au cours des prochaines décennies. Un tel engagement répond directement aux grands problèmes et aux promesses de notre temps. Il traduit et raffermit les valeurs, les intérêts et les aspirations de la société canadienne. Il est conforme au caractère international des intérêts du Canada et englobera une part importante de l'activité politique et commerciale extérieure du pays. Et sous cet angle de nos relations internationales, l'exemple du Canada peut, à l'heure actuelle, faire beaucoup pour assurer un équilibre plus stable à l'avenir de l'effort de développement dans son ensemble.

En vue de concrétiser cet engagement, le Gouvernement entend augmenter le montant de fonds affectés à l'aide au développement international au cours des années qui viennent afin de se rapprocher ainsi des objectifs acceptés à l'échelle internationale; confirmer que l'objectif premier du programme est le développement économique et social des pays en voie de développement; maintenir les conditions financières de faveur de l'aide canadienne au développement et prendre des mesures concrètes en vue de l'abandon progressif de l'aide liée à des achats; augmenter la proportion d'aide canadienne affectée aux programmes multilatéraux jusqu'à 25 pour cent environ de l'aide publique globale; continuer à affecter la plus grande partie de l'aide bilatérale aux pays de concentration, mais fournir quelque 20 pour cent de l'aide bilatérale à d'autres pays en voie

de développement; appuyer davantage la participation du secteur privé au programme de développement. La section suivante du présent rapport traitera de ces diverses mesures, qui ont pour but d'améliorer la quantité et la qualité du programme canadien d'assistance au développement.

Chapitre II

LE PROGRAMME CANADIEN

Objectifs

En définitive, s'il faut mettre un terme à la pauvreté endémique partout où elle sévit, l'objectif d'un programme d'aide au développement doit consister à soutenir et à favoriser la croissance et l'évolution des régimes sociaux, éducatifs, industriels, commerciaux et administratifs des pays en voie de développement de sorte que leurs habitants soient en mesure de parfaire leur propre organisation et d'accroître leur capacité de produire, de distribuer et de consommer des biens et des services et, par le fait même, d'améliorer leur sort dans leur pays. Pour être concis, ce processus vise le développement économique et social.

Le Gouvernement considère le développement économique et social des pays en voie de développement comme l'objectif primordial du programme canadien d'aide au développement. Cette aide constituera ainsi un programme intégré et important dans la réalisation des aspirations fondamentales du Canada visant, par la promotion du bien-être et de la justice sociale à l'extérieur comme à l'intérieur de ses frontières, à améliorer le cadre dans lequel les Canadiens auront à vivre et à travailler dans les prochaines décennies du siècle. Conformément à cet objectif, tous les engagements et toutes les affectations de fonds d'aide au développement devraient surtout être assujettis à des critères liés au redressement de la situation économique et sociale dans les pays auxquels ces fonds sont versés.

L'objectif visé n'enlève rien à la nécessité de rattacher le programme d'aide au développement à d'autres objectifs nationaux du Canada. Non seulement doit-il être pertinent, mais encore faut-il, qu'il soit en harmonie avec eux. Par exemple, il est entendu que l'aide au développement sera surtout consentie aux pays dont la politique, tant à l'intérieur que sur le plan international, est conforme, dans ses grandes lignes, aux valeurs et

aux aspirations des Canadiens. Le Gouvernement estime que les objectifs visés par le développement compléteront et serviront d'autres objectifs que le Canada poursuit dans les pays en voie de développement. Un programme d'aide au développement bien conçu et exécuté à bon escient apportera un appui et sera rattaché à la conduite de nos relations extérieures. Il nous rapprochera davantage des autres pays industrialisés qui poursuivent les mêmes objectifs que nous. Plus que jamais, le Canada aura l'occasion de faire preuve de son savoir-faire et de son expérience. On connaîtra et on utilisera dans une plus grande mesure les biens et les services de notre pays. Au sein des organismes internationaux, la politique et les vues du Canada sur les questions de développement seront reliées à l'importance et à l'efficacité de son programme. En termes généraux, grâce à l'élargissement des cadres de son programme d'aide au développement, le Canada obtiendra sur la scène internationale une meilleure compréhension des ses intérêts et ses objectifs nationaux.

Le rôle du Canada

La tâche est immense et tous les pays avancés devront prêter leur concours pour la mener à bien. Un ou deux pays seulement n'y suffiraient pas. Comparée aux exigences globales, l'aide du Canada ne sera pas prédominante du point de vue quantitatif mais le programme permettra à notre pays de contribuer de façon sensible à l'efficacité de l'aide dispensée et à l'évolution des politiques qui amélioreront les conditions propices à la croissance et au développement.

Combien d'aide?

Le volume d'aide que l'on peut dispenser aux pays en voie de développement dépend de la réponse à deux questions. Combien d'aide ces pays peuvent-ils utiliser à bon escient. Combien d'aide les pays industrialisés sont-ils disposés à consentir.

L'examen de la politique canadienne en matière d'aide au développement et celui du rapport de la Commission d'étude du développement international soulignent que les pays en voie de développement sont en mesure d'absorber autant d'aide que les pays donateurs peuvent leur procurer, pourvu qu'elle soit dispensée à des conditions qui ne soient pas trop restrictives ni trop onéreuses. Dans certaines circonstances et dans certains pays, on n'a peut-être pas toute la capacité voulue pour utiliser les fonds à des projets ou à des programmes bien structurés. Néanmoins, un pro-

gramme d'aide au développement bien conçu et équilibré doit comprendre suffisamment d'éléments d'assistance sur le plan de l'éducation et de la formation, pour accroître la faculté d'«absorption» des pays en voie de développement. Ainsi, il est possible que dans une période relativement courte un niveau d'aide plus élevé permette une meilleure utilisation des fonds.

La faculté que les pays en voie de développement ont d'absorber l'aide en quantité plus importante dépend aussi en partie de la nature de cette aide. En particulier, il faut que les conditions auxquelles l'aide est consentie n'imposent pas ultérieurement un fardeau trop lourd résultant du service de la dette. L'aide doit également être consentie avec suffisamment de souplesse pour permettre de s'attaquer aux problèmes les plus urgents. Il est possible qu'un volume relativement moins élevé d'aide au développement consentie à des conditions de faveur se révèle plus profitable qu'une aide plus considérable consentie à des conditions plus rigoureuses. Ainsi, sous certaines réserves, la quantité et la qualité sont des notions très relatives lorsqu'il s'agit d'aide.

L'examen révèle également que l'économie canadienne est en mesure de fournir les ressources requises, quel que soit le volume d'aide au développement qui s'avère souhaitable sur le plan pratique. Bien entendu, la plupart de ces ressources ne seront pas employées à des fins auxquelles les Canadiens les auraient autrement destinées. Mais l'examen indique que ce sacrifice pourrait être consenti sans pour cela abaisser le niveau de vie des Canadiens, et même sans en ralentir sensiblement l'amélioration. Du point de vue du Canada, il n'existe donc aucun obstacle fondamental au transfert des ressources. Les principales restrictions proviennent du fait que la majeure partie du transfert des ressources a lieu sous forme d'aide publique au développement, laquelle est nécessairement portée aux comptes publics. Le montant d'aide que l'on peut «se permettre» est donc une question d'ordre budgétaire et n'est pas essentiellement fonction de la disponibilité des ressources au Canada.

Le développement présuppose un engagement à long terme qui exige un apport régulier et croissant de ressources. On pourra tendre vers cet objectif si les pays bénéficiaires s'engagent à faire un effort maximum pour employer au mieux toutes leurs ressources à leur propre développement et si ces pays peuvent compter sur un apport assuré de ressources en provenance des pays plus développés. Il faut donc éviter que la marche du développement soit ralentie, pour diverses considérations d'ordre budgétaire ou financier, par des fluctuations du volume de l'aide au développement. Afin d'assurer cet équilibre et de mettre en lumière la priorité du

programme d'aide au développement, le Gouvernement tâchera d'accroître, chaque année, le pourcentage du revenu national qu'il affecte à l'aide publique au développement. Pour l'année budgétaire 1971-1972, le montant des crédits affectés à cette aide sera accru de 60 millions de dollars par rapport au total de 364 millions pour 1970-1971.

L'engagement du Gouvernement permettra au programme d'aide au développement du Canada de croître de façon continue et régulière et aura pour résultat de hausser sensiblement, vers le milieu de la prochaine décennie, la proportion des ressources canadiennes affectées à l'aide au développement.

Quelle aide?

L'aide au développement entraîne le transfert de ressources canadiennes vers les pays en voie de développement. Dans le cas des programmes bilatéraux, le transfert consiste, dans une grande mesure, à fournir directement des biens et des services canadiens. Dans le cas des programmes multilatéraux, une partie des contributions en espèces n'est pas liée à des achats au Canada mais une proportion appréciable est utilisée pour l'achat de biens et de services canadiens. Ainsi, l'ensemble des programmes fait appel à une vaste gamme de connaissances, de biens et de services en provenance du Canada.

Depuis ses débuts, le programme d'assistance au développement du Canada a surtout consisté à fournir de l'assistance technique aux pays en voie de développement pour assurer un transfert de connaissances et d'expérience. En vertu du programme d'assistance technique, des conseillers sont dépêchés auprès des pays en voie de développement et leurs étudiants sont invités à s'inscrire au Canada dans des universités et des écoles techniques ou à suivre des cours spéciaux dans le domaine industriel. Des professeurs canadiens sont également envoyés dans ces pays pour y enseigner surtout au degré secondaire, au niveau général ou technique, mais aussi au degré universitaire. Au cours des dernières années, une quantité croissante d'assistance technique a été consentie au moyen de contrats passés avec des sociétés d'experts-conseils, des universités, des ministères ou des organismes tant publics que privés. Ainsi, il est possible de recourir à l'ensemble des ressources et à l'expérience d'organismes canadiens pour établir et appuyer des institutions semblables dans les pays en voie de développement.

Aux termes du programme d'aide au développement, le Canada fournit également une gamme très étendue de biens d'équipement et de

services connexes, par exemple: télécommunications, chemins de fer, aviation et autres biens d'équipement devant servir aux transports et aux communications, centrales électriques et équipement destiné au transport de l'énergie, services d'ingénieurs en vue d'effectuer des levés, études de praticabilité, dessin industriel, traitement des produits alimentaires, bétail d'élevage ainsi que nombre d'autres biens d'équipement et de services qui s'y rattachent.

Au fur et à mesure que s'établissait l'industrie de base de certains pays en voie de développement, le Canada, dans le cadre de son programme, dispensait de plus en plus son aide sous la forme de produits industriels à l'état brut, tels que la pâte à papier, le papier journal, l'amiante, le cuivre, l'aluminium et autres métaux non ferreux, les engrais ainsi que les produits semi-ouvrés. Bien que la composition de ce genre d'aide puisse évoluer selon les exigences des pays en voie de développement, il est à prévoir qu'elle continuera d'occuper une place de premier choix dans le cadre des programmes bilatéraux du Canada.

Dans une large mesure, le Canada a également dispensé son aide sous la forme de denrées alimentaires. Notre pays y a recouru essentiellement pour combattre la famine ou les dangers de famine et pour empêcher que les pays bénéficiaires ne consacrent une trop grande partie de leurs maigres réserves de devises étrangères à l'importation de denrées alimentaires. En dernière analyse, l'objectif visé doit être celui d'aider les pays en voie de développement à développer et à améliorer leurs propres capacités de production alimentaire. Il faut dispenser l'aide alimentaire avec mesure car de trop grandes quantités, lorsqu'elles ne sont pas destinées à faire face à une pénurie, peuvent faire fléchir les prix des produits agricoles dans les pays en voie de développement et freiner les investissements et l'expansion dans le secteur agricole de leur économie. Dans les pays en voie de développement, le besoin d'aide alimentaire tend donc à fluctuer selon l'ampleur des récoltes et des stocks, et le Canada continuera de fournir les denrées en fonction des conditions de l'heure. La composition du programme variera également pour comprendre des denrées alimentaires telles que le blé, la farine de blé, le lait écrémé en poudre, le fromage, les produits du poisson, les légumes, le maïs ainsi que certains autres produits canadiens.

A quelles conditions?

Les conditions auxquelles l'aide publique au développement est consentie aux pays en voie de développement constituent la caractéristique

qui la distingue des habituels transferts commerciaux de capitaux sur le plan international. Trois catégories de conditions se rattachent à l'aide au développement. La première a trait aux conditions financières qui comprennent les taux d'intérêt et les modalités relatives au remboursement. La deuxième stipule la quantité d'aide qui doit être affectée à l'achat de biens et de services canadiens et le montant d'aide qui peut être consacrée à des acquisitions dans le pays bénéficiaire ou ailleurs. La troisième concerne l'usage des devises nationales que le gouvernement du pays bénéficiaire a reçues de ses citoyens en leur vendant des produits de base et les denrées alimentaires fournis par le Canada à titre de don.

Les conditions financières se rattachant aux programmes canadiens d'aide au développement ont, de tout temps, été très souples. Le Gouvernement sait pertinemment que ces conditions exercent des effets importants sur la valeur réelle de l'aide canadienne; aussi, s'engage-t-il à continuer de dispenser la majeure partie de son aide bilatérale soit sous la forme de don, soit sous celle de prêts avec échéance de 50 ans, sans intérêt, et délai de grâce de 10 ans.

Afin d'assouplir encore le programme canadien pour pouvoir satisfaire à des exigences spéciales en matière de développement hautement prioritaire, le Gouvernement a en outre l'intention de libéraliser les conditions auxquelles l'aide est consentie, en vue d'englober les frais d'expédition de toutes les marchandises fournies dans le cadre du programme gouvernemental d'aide au développement, et de «délier» jusqu'à 20 pour cent de l'ensemble des affectations bilatérales en faveur de projets et de programmes dont la priorité est particulièrement élevée. De surcroît, le Gouvernement est disposé à essayer de s'entendre avec d'autres pays donateurs au sujet des modalités que l'on pourrait déterminer en vue de libéraliser l'aide multilatérale au développement.

Le Gouvernement continuera d'exiger que les pays bénéficiaires de l'aide dispensée sous la forme de denrées alimentaires et de produits de base établissent des fonds de contrepartie. Ces fonds, dans la monnaie du pays, pourraient, lorsque la chose serait possible, aider à la réalisation de projets ou de programmes convenus entre le Canada et le pays bénéficiaire. En vertu de conditions appropriées, les fonds de contrepartie qui ne seraient pas affectés à des projets ou à des programmes particuliers au bout d'une période raisonnable de temps pourraient être libérés afin que le pays bénéficiaire soit en mesure de les consacrer à son programme général de développement.

Aide mutilatérale

Les organismes multilatéraux jouent un rôle particulièrement important dans le développement international. Ils comprennent principalement les organismes relevant des Nations Unies, le Groupe de la Banque mondiale et un nombre croissant de banques régionales pour le développement. La force et la valeur de ces organismes proviennent surtout de la nature des rapports qu'ils établissent avec les pays bénéficiaires. Presque tous comprennent, à titre de membres, des pays en voie de développement. Cela leur donne souvent un statut et un degré d'acceptabilité qui leur permettent d'établir, en matière de développement, des rapports plus fructueux entre associés qu'il n'est possible de le faire dans le cadre d'un accord bilatéral. Cela protège également les rapports, en matière de développement, des difficultés et des susceptibilités d'ordre politique qui surgissent parfois dans le cas des programmes bilatéraux. Toutefois, un certain nombre de problèmes difficiles continuent d'empêcher de nombreux organismes internationaux de tirer le meilleur parti de ces avantages intrinsèques.

Il convient de tenir compte d'un autre facteur en ce qui concerne l'aide multilatérale: souvent, elle réduit chez les citoyens du pays donateur le sens de la participation directe, ce qui peut avoir pour résultat d'affaiblir l'intérêt et l'appui que l'on accorde au programme d'aide au développement. Néanmoins, un programme multilatéral d'envergure peut directement contribuer au développement de façon très efficace et assouplir les conditions régissant l'usage des fonds bilatéraux.

Depuis un certain nombre d'années, la part de l'aide canadienne confiée aux institutions multilatérales s'est établie entre 15 et 20 pour cent de l'ensemble du programme gouvernemental. Au cours des cinq prochaines années, le Gouvernement a l'intention d'augmenter cette forme d'aide et de la porter à environ 25 pour cent. L'Association internationale de développement (AID) s'est révélée particulièrement efficace pour ce qui est de canaliser l'aide au développement. Une contribution accrue à l'AID mérite donc de se voir accorder une priorité particulière. Le Gouvernement se propose également d'accroître son concours au Programme des Nations Unies pour le développement, après y avoir constaté une plus grande efficacité, et d'appuyer les institutions de développement régional et autres organismes spécialisés. Des institutions multilatérales d'un genre nouveau voient le jour. Ces organismes, tels que les instituts de recherche agricole établis par de grandes fondations du secteur privé, visent des objectifs bien déterminés. A l'origine, ils étaient appuyés presque exclusivement par des fondations privées; cependant, ils auront besoin d'un appui plus considé-

rable des Gouvernements afin de tenir le rôle plus important qui leur revient.

Outre l'aide accrue accordée aux institutions multilatérales, on visera à une coordination plus étroite des programmes bilatéraux et des programmes d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Aide bilatérale

Un certain nombre de principes régissent la répartition de l'aide bilatérale. Elle peut être fonction du degré de pauverté des pays bénéficiaires, de leur capacité d'assurer à brève échéance, par leurs propres moyens, une croissance soutenue, de l'existence de programmes ou de projets valables, de la détermination avec laquelle ils mobilisent leurs propres ressources, ou encore des domaines dans lesquels le Canada jouit de connaissances particulières. En dernier lieu, des facteurs historiques donnent aux Canadiens un sens aigu de leurs responsabilités à l'égard de certains pays ou de certaines régions du globe tels que les Antilles, les pays francophones d'Afrique ou les pays du Commonwealth, tant d'Afrique que d'Asie. En outre, une concentration raisonnable de fonds dans un nombre restreint de pays en voie de développement accroîtra l'efficacité et la force d'impact de ces fonds et amenuisera les difficultés d'ordre administratif associées au programme dans son ensemble. Chacun de ces principes peut amplement se justifier, mais chacun peut également conduire à de graves anomalies si on l'utilise comme seul critère.

Voilà pourquoi le Gouvernement a l'intention d'affecter la majeure partie de ses fonds bilatéraux à certains «pays de concentration», et de venir surtout en aide aux secteurs dans lesquels notre pays est particulièrement compétent. Il est prévu qu'une partie de l'ensemble des fonds bilatéraux disponibles, environ 20 pour cent au cours des trois à cinq prochaines années, sera affectée aux pays autres que ceux de concentration; ces fonds seront surtout consacrés à l'instruction et à l'assistance technique ainsi qu'à certains projets d'aide économique hautement prioritaires au titre du développement.

Le Centre de recherches pour le développement international

Le développement modifie profondément les caractéristiques sociologiques et technologiques d'un pays en voie de développement. La façon dont ces changements se produisent et les causes fondamentales du sous-développement ne sont pas encore très claires. Toutefois, il existe un rap-

port visible entre les ressources engagées dans la recherche scientifique et technologique d'un pays et l'état dans lequel se trouve le développement économique de ce pays. A l'heure actuelle, près de 98 pour cent des fonds consacrés à la recherche et développement scientifique et technologique continuent de l'être dans les pays industrialisés, contre seulement deux pour cent dans les pays moins développés. A moins de redresser ce déséquilibre, le fossé entre les pays riches et les pays moins développés s'élargira. C'est afin de permettre au Canada de faire face à cette nécessité que le Parlement a établi le Centre de recherches pour le développement international. Les fonds du Centre proviendront des crédits affectés à l'aide au développement; le Centre fera appel à une coopération active entre les universités canadiennes et d'autres institutions canadiennes et internationales.

L'incidence d'autres secteurs

Les progrès des pays en voie de développement dépendent aussi des relations qui s'établissent entre eux et les pays plus développés. Les tarifs douaniers et les autres restrictions apportées au commerce affaiblissent les gains qu'ils pourraient retirer de leurs exportations et accroissent leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. L'émigration peut tarir leur source de main-d'œuvre qualifiée. Les fluctuations, sur les marchés mondiaux, du prix des produits de base peuvent déséquilibrer leurs réserves de devises et bouleverser la mise en application de leur programme de développement au moment le plus inopportun. Toutes ces questions ne concernent pas directement le programme canadien d'aide au développement. En conséquence, cette étude n'a pas traité de ces sujets en profondeur mais elle a démontré l'importance directe, pour le progrès des pays en voie de développement, de la politique suivie par le Canada dans ces domaines. Par conséquent, le Gouvernement s'assurera que, sur ces questions, sa politique tienne bien compte de ses objectifs en matière de développement.

Chapitre III

LE SECTEUR PRIVÉ

Depuis toujours, le secteur privé a joué un rôle très important dans le développement. Les institutions de bienfaisance ont consacré des sommes considérables à l'instruction, à la santé et au bien-être social des pays en voie de développement. L'industrie privée a contribué à en accroître le potentiel commercial et industriel. L'aide dispensée par le secteur privé possède un avantage déterminant: elle permet aux organismes et aux compagnies des pays en voie de développement d'établir des relations de travail directes avec leurs homologues du Canada. Ce contact direct facilite la transmission du savoir et des connaissances spécialisées et en assure l'utilité pour l'entreprise. Le Gouvernement se propose donc d'appuyer davantage l'activité du secteur privé qui contribue au développement international.

Organismes sans but lucratif

Ils comprennent des institutions religieuses, des organisations bénévoles ainsi que des associations commerciales et professionnelles et les universités. Nombreux sont ceux qui ont mis en œuvre de solides programmes dans les pays moins favorisés; on évalue à 35 millions de dollars par année l'aide que le secteur privé bénévole du Canada dispense annuellement, surtout dans les domaines de l'instruction, de la santé et du bien-être social. En 1968, le Gouvernement a lancé un programme spécial dans le dessein d'appuyer et d'encourager ces organismes; au cours de l'année financière 1969-1970, six millions et demi de dollars ont été affectés à ce programme afin de fournir des subventions, sur une base d'«appoint», à des projets et programmes particuliers. Au cours des cinq prochaines années, le Gouvernement a l'intention d'accorder une aide accrue à ces organismes.

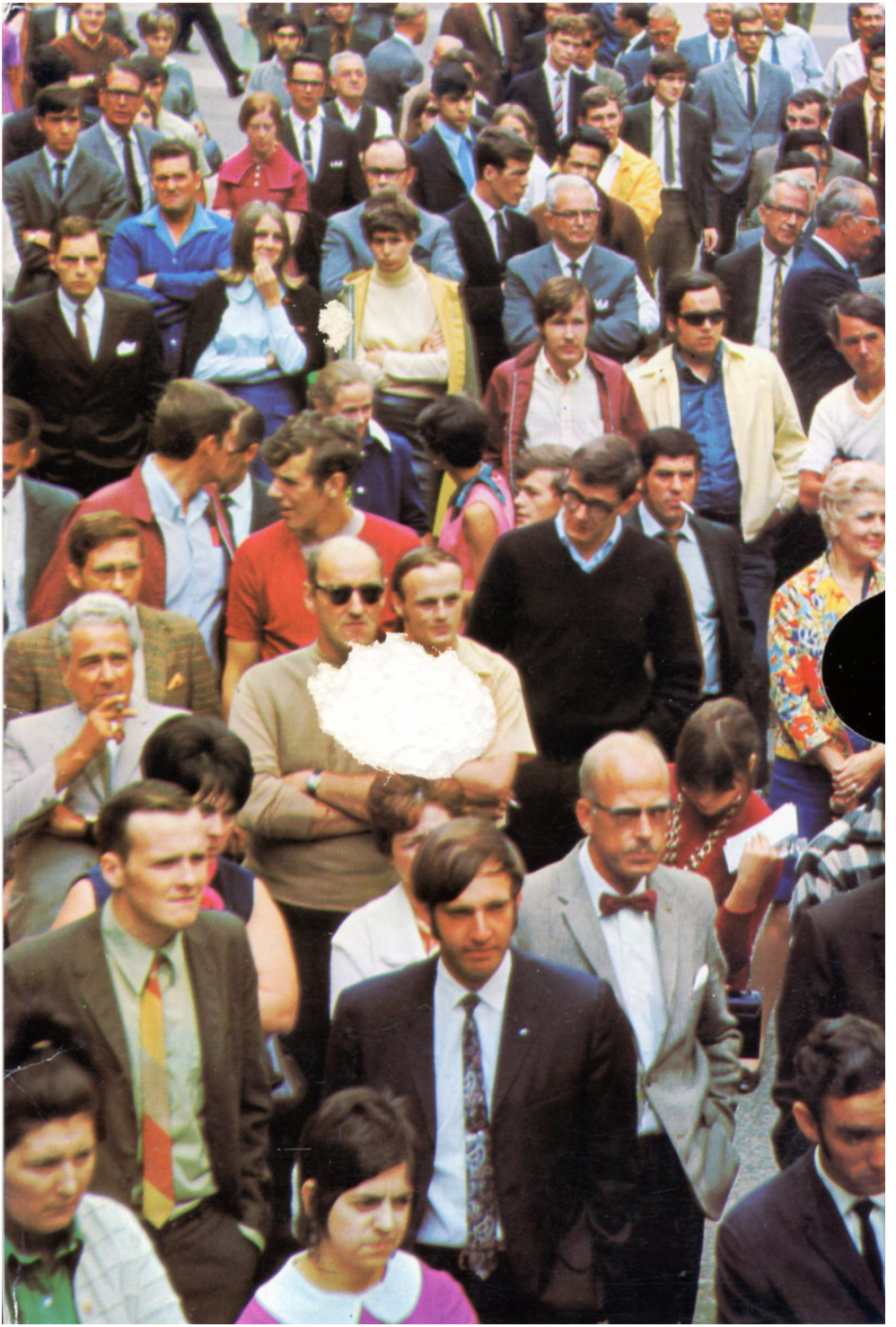
Commerce et industrie

L'examen de la politique canadienne d'aide au développement a révélé que le secteur commercial et industriel de notre pays est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans le programme de développement. A l'heure actuelle, un certain nombre de pays bénéficiaires désirent accroître et diversifier leurs sources de capitaux; nombreux sont ceux qui en sont rendus à une étape où leur développement exige l'établissement d'entreprises industrielles de faible ou de moyenne envergure. L'expérience que le Canada a acquise dans ce genre d'opérations et dans des domaines comme le traitement des produits alimentaires, les produits forestiers et la transformation des matières brutes peut se révéler particulièrement précieuse. Le Gouvernement adoptera donc d'autres mesures pour encourager le secteur commercial et industriel du Canada à étendre ses opérations aux pays en voie de développement ou à les y accroître, en aidant à surmonter les obstacles particuliers d'une telle entreprise, sans perdre de vue les difficultés que pourrait créer un apport sans discernement de telles ressources. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) disposera également de la latitude voulue pour financer des projets pour lesquels les fournisseurs canadiens auront, sur le plan international, soumis des offres valables, pourvu que soient satisfaits les critères concernant l'admissibilité des pays et des projets. Ces mesures devraient avoir pour résultat de stimuler les intérêts commerciaux et économiques du Canada en Afrique, en Asie et en Amérique latine, ce qui, réciproquement, rehaussera la qualité des rapports qui s'établissent entre l'étranger et notre pays.

* * * * *

Le Gouvernement estime que les mesures dont les grandes lignes viennent d'être esquissées permettront au programme canadien d'aide au développement international de contribuer de façon importante et efficace au progrès des pays en voie de développement. Une proportion croissante des ressources canadiennes sera consacrée tant aux programmes bilatéraux que multilatéraux et sera employée suivant les meilleurs critères de développement que l'on pourra élaborer. Les conditions financières se rattachant à l'aide canadienne continueront d'être libérales; la souplesse de cette aide sera accrue afin d'englober certaines dépenses locales ainsi que les frais d'expédition et pour soutenir davantage les programmes du secteur privé de l'économie canadienne. Tout ceci permettra, dans le cadre du programme canadien, d'entreprendre une foule de projets et de faire appel à un éventail plus vaste des ressources canadiennes.

Ce n'est qu'en s'appuyant sur la gamme entière des ressources canadiennes, sur la foi et l'esprit d'entreprise de nos concitoyens que le programme canadien d'aide au développement pourra contribuer pleinement à l'établissement d'une communauté mondiale plus juste et plus équitable.



Politique étrangère au service des Canadiens